

**EVALUACIÓN DEL NUEVO PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA EN EL DECENIO DE 1990**

¿ Hacia un enfoque más operativo ?

Preparado por

**Tunsala Kabongo
Francesco Mezzalama**

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1995**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS.....		6
RESUMEN Y RECOMENDACIONES.....		8
INTRODUCCIÓN.....	1 - 12	18
I. PROGRAMAS REGIONALES E INTERNACIONALES PARA ÁFRICA	13 - 22	21
II. EL MARCO DEL NUEVO PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA	23 - 48	23
A. Resumen	23 - 28	23
B. Opiniones de los gobiernos africanos	29 - 30	24
C. Opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y coordinadores residentes	31 - 33	26
D. Diferencias entre países y subregiones	34 - 35	26
E. Otras esferas prioritarias	36 - 48	27
III. MEDIDAS DE LOS ESTADOS AFRICANOS MIEMBROS	49 - 68	31
A. Democratización y estabilidad política	50 - 53	31
B. Reformas económicas	54 - 57	33
C. Integración subregional y regional	58 - 65	34
D. La mujer en el proceso de desarrollo	66 - 68	37
IV. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	69 - 108	39
A. Carga de la deuda	77 - 79	41
B. Corrientes de recursos	80 - 92	41
C. Sector de los productos básicos	93 - 108	44
V. EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	109 - 199	48
A. Panorama general	109 - 112	48
B. Secretaría de las Naciones Unidas	113 - 178	50

ÍNDICE (continuación)

C.	Otras organizaciones en el sistema de las Naciones Unidas	179 - 193	68
D.	La crisis de recursos	194 - 199	73
VI.	HACIA NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN	200 - 218	75
A.	Examen retrospectivo crítico	200 - 204	75
B.	Costo de la cooperación técnica	205 - 211	77
C.	Apoyo a la integración subregional	212	80
D.	Colaboración, coordinación e interacción entre los organismos	213 - 218	81
VII.	CONCLUSIÓN	219 - 220	83

SIGLAS

CAC	Comité Administrativo de Coordinación
BafD	Banco Africano de Desarrollo
CEA	Comunidad Económica Africana
AMCEN	Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente
UMA	Unión del Magreb Árabe
ARU	Dependencia sobre la recuperación de África
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
CILSS	Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel
CNN	Cable News Network
COMESA	Mercado Común para el África Oriental y Meridional
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DADSG	Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión
DIESAP	Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DCPDS	Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible
DIP	Departamento de Información Pública
CAO	Comunidad del África Oriental
CEPA	Comisión Económica para África
ECOMOG	Grupo de Observadores Militares (de la CEDEAO)
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
CMA	Coalición Mundial para África
HABITAT	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
IATF	Grupo de tareas entre organismos de las Naciones Unidas sobre la crítica situación económica, la recuperación y el desarrollo de África
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IGADD	Autoridad Intergubernamental de asuntos relacionados con la sequía y el desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
DCI	Dependencia Común de Inspección

CMINU	Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas
MULPOC	Centro Multinacional de Programación y Planificación de Operaciones
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
OSCAL	Oficina del Coordinador Especial para África y los Países Menos Adelantados
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PTA	Zona de Comercio Preferencial de los Estados de África Oriental y Meridional
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
UEMAO	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UPU	Unión Postal Universal
PMA	Programa Mundial de Alimentos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMM	Organización Meteorológica Mundial

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

A solicitud del Comité del Programa y de la Coordinación, la Dependencia Común de Inspección ha procurado evaluar en la forma más amplia posible los avances registrados hasta la fecha en la aplicación del nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990, emprendido en 1991 por la Asamblea General (resolución 46/151). La ejecución del programa se basaba en una asociación tripartita que incluía a los estados africanos miembros, la comunidad internacional y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las conclusiones a las que llegaron los inspectores pueden resumirse en la siguiente forma:

En la región de África, el Nuevo Programa se conoce poco todavía, pero las prioridades de los estados africanos miembros concuerdan en líneas generales con los objetivos del programa. En forma global, se ha registrado un considerable avance en las esferas de las reformas democráticas y macroeconómicas. En un número cada vez mayor de países se advierte aceleración del crecimiento económico y de las inversiones privadas. Algunos de los conflictos de más envergadura de la región, en especial en la subregión de África Meridional, se han resuelto o están próximos a superarse. Han surgido iniciativas regionales para solucionar los conflictos que aún persisten y para adaptar mecanismos colectivos a fin de prevenirlos y solucionarlos. Al mismo tiempo, se están sentando las bases institucionales para la cooperación y la integración regionales. Sin embargo, quedan por abordar otras difíciles tareas, como la maximización de la función de la mujer en el proceso de desarrollo, la transformación del sector de los productos básicos en el motor del crecimiento económico y el desarrollo, la revitalización de la calidad de los sistemas de educación y atención de salud, y el afianzamiento de la eficiencia y la probidad de la administración pública y del poder judicial.

En el plano de la comunidad internacional, la situación de África en materia de desarrollo fue el tema de la conferencia internacional realizada en Tokio en 1993. Este continente también ha figurado en forma destacada en los temarios de otros eventos mundiales como la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing y la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social. Sin embargo este interés especial en la región no se ha cristalizado aún en bienes tangibles, con una excepción por cierto calificada: el surgimiento de iniciativas para reducir la deuda. Quedan todavía sobre el tapete otros compromisos que corresponden a la comunidad internacional conforme al Nuevo Programa, como el aumento de las corrientes de AOD para sostener las reformas democráticas y económicas o la diversificación de los productos básicos.

En el sistema de las Naciones Unidas en conjunto, el Nuevo Programa no ha dejado huella todavía, transcurridos ya cuatro años desde su iniciación. En el momento de realizarse esta evaluación el personal del sistema que se desempeña en el terreno en África en general no conocía el Programa, y este personal debería estar a la vanguardia en su ejecución. Se ha elaborado un plan de acción para todo el sistema que incorpora las prioridades del Programa y que ha sido refrendado por la Asamblea General, pero aún deben traducirse en operaciones las actividades sobre el terreno y las campañas de movilización de recursos. Entre los arreglos institucionales establecidos

dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas específicamente para promover la ejecución del Programa, el Grupo de Tareas entre organismos de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de África es el que más responde a sus necesidades programáticas y operacionales.

No obstante, independientemente del Programa, casi todas las organizaciones del sistema venían ya asignando prioridad a la región de África desde mediados del decenio de 1980, en particular en lo que se refiere a la creciente proporción de recursos asignados a la región para actividades de cooperación técnica y operaciones humanitarias. La evolución de la situación en el continente está haciendo surgir en el sistema la tendencia a hacer más y mejor para enfrentar el reto del desarrollo en África. El ejemplo más visible, y probablemente el más prometedor, de esta nueva orientación es la reciente iniciativa especial del Secretario General para África que el Comité Administrativo de Coordinación ha estado analizando desde 1994 y que resultó en la aprobación en octubre de 1995 de un plan de acción que alcanza a todo el sistema en apoyo de la ejecución del Programa y de otros compromisos asumidos en recientes conferencias mundiales.

Sin embargo, la grave crisis que experimenta todo el sistema en lo relativo a los recursos puede limitar el accionar de las organizaciones, a menos que éstas puedan utilizar la crisis como una oportunidad para volver a evaluar sus políticas y los mecanismos convencionales de cooperación técnica. Se advierten ya ciertos indicios de que el sistema se está ajustando a estos tiempos difíciles. Pero podría hacerse más para forjar junto con la región de África una nueva forma de asociación en pro del desarrollo que se concentre más en las políticas y los programas y menos en la ejecución de los proyectos, estimule las capacidades locales, optimice los modos de ejecución y recurra más a medidas conjuntas tomadas por los miembros del sistema. A tal fin, los inspectores formulan las recomendaciones siguientes.

A. Recomendaciones al sistema de las Naciones Unidas

RECOMENDACIÓN 1: Promoción del Nuevo Programa

a) El Nuevo Programa debería ser utilizado por las organizaciones como un marco de incentivos para crear nuevas iniciativas sobre operaciones y movilización de recursos, individuales o conjuntas, para África, y cada organización debería notificar anualmente a su órgano rector los resultados de tales iniciativas;

b) El Comité Administrativo de Coordinación también debería informar cada año al Consejo Económico y Social sobre los progresos y las limitaciones relacionadas con la ejecución del Plan de Acción a nivel de todo el sistema para la recuperación económica y el desarrollo de África, así como otras iniciativas y compromisos pertinentes, y debería presentar recomendaciones sobre medidas que podrían adoptar el Consejo y las organizaciones del sistema.

RECOMENDACIÓN 2: Reducción del costo de la cooperación técnica con África

a) Las organizaciones deberían seguir reduciendo, en los casos en que esto fuera aplicable, su preferencia por los expertos residentes en los proyectos de cooperación técnica, en favor de un mayor uso de instituciones y recursos humanos nacionales o regionales, una capacitación más directa y programas de becas, consultorías de corto plazo, voluntarios, cooperación técnica entre países en desarrollo, hermanamiento Sur-Sur y Sur-Norte de instituciones, colaboración con organizaciones no gubernamentales locales y extranjeras, y visitas periódicas de los funcionarios regulares de las organizaciones para asegurar el cumplimiento de normas, estándares y políticas del sistema. Las organizaciones podrían seguir reinstrumentando estas modalidades alternativas de la cooperación técnica y utilizándolas en forma más amplia;

b) Las organizaciones deberían seguir examinando continuamente los costos del personal de cooperación técnica, en especial en las sedes, y deberían procurar limitar dichos costos al mínimo básico a fin de liberar recursos suficientes para una aplicación más amplia de las modalidades de cooperación técnica propuestas en el punto a) que antecede;

c) Con sujeción a los deseos de los gobiernos receptores, las organizaciones deberían seguir ampliando la aplicación de la norma de ejecución nacional de los proyectos como medio de fortalecer y afianzar las instituciones del país. Las organizaciones debería concentrarse más en políticas y programas nacionales, y tratar de promover la aplicación de las normas y los estándares que suscriben los estados africanos miembros en el nivel mundial y el regional;

d) Las organizaciones deberían reducir aún más los costos generales y de infraestructura de la cooperación técnica en África, tomando en cuenta, entre otras cosas, las recomendaciones del informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno" (JIU/REP/94/8). Debería darse prioridad a la consideración de la adquisición y administración unificada de bienes y servicios, en especial equipos de transporte, a nivel del país.

RECOMENDACIÓN 3: Asesoramiento sobre políticas y campaña local de información

a) Las organizaciones deberían desplegar una actividad mucho más intensa en materia de asesoramiento sobre políticas a nivel gubernamental de los países africanos, en estrecha colaboración y coordinación con las instituciones financieras multilaterales y deberían intensificar las campañas populares de información sobre sus respectivos instrumentos normativos, políticas de desarrollo, estrategias y programas de acción utilizando al máximo los medios de comunicación públicos y privados (redes de radio y televisión, conferencias públicas, material impreso, casetes de video y de audio, o técnicas de información como los CD-ROM);

b) Las organizaciones deberían considerar la creación de un servicio conjunto de información en cada Centro de Información de las Naciones Unidas en África (o en cada país africano), que sería responsable de:

- i) La planificación y ejecución de campañas populares de información como se propone antes; y
 - ii) La publicación de un boletín mensual que cubra todo lo que acontezca en el sistema de Naciones Unidas, y promueva sus normas, estándares, resoluciones y programas en todos los sectores que abarque el sistema local;
- c) Los servicios conjuntos de información deberían estar vinculados a los servicios de información de la Comisión Económica para África, el Departamento de Información Pública y de cada una de las organizaciones del sistema, incluidas las instituciones financieras multilaterales, a fin de promover una corriente regular y bidireccional de información sobre el desarrollo entre el nivel que actúa sobre el terreno y el nivel mundial del sistema.

RECOMENDACIÓN 4: Fortalecimiento institucional

a) Todas las organizaciones deberían reforzar el objetivo del fortalecimiento institucional de sus actividades de cooperación técnica en África, de modo que cada actividad, proyecto o programa procure en forma explícita afianzar los sistemas de gestión, los administrativos y los contables financieros de la institución que se respalda, incluso los procedimientos que aplica para vigilar su desempeño y realizar su autoevaluación;

b) Cuando corresponda, las organizaciones deberían considerar si es viable promover, en sus sectores respectivos y para que los apoyen los donantes bilaterales y las instituciones financieras multilaterales, dos tipos de proyectos marco en los países africanos:

- i) Un proyecto marco destinado a preparar un inventario exhaustivo, que se actualizará en forma anual, de las instituciones consultoras nacionales y subregionales tanto del sector público como del privado, con miras a su fortalecimiento y utilización como organismos de ejecución de las actividades de cooperación técnica del sistema;
- ii) Un proyecto marco que tenga por finalidad afianzar las capacidades logísticas, técnicas y operativas de las cooperativas de base, en especial en el sector de producción y elaboración de alimentos.

RECOMENDACIÓN 5: Cooperación y coordinación interinstitucionales

a) A nivel de país: Con la autorización y la guía de los gobiernos receptores, las organizaciones del sistema deberían intensificar la cooperación y coordinación con las instituciones de Bretton Woods y, a tal fin, deberían permitir a los gobiernos que adoptaran un único mecanismo de programación para el país que pudiera asimismo utilizarse para coordinar con los donantes bilaterales el apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo en forma compatible;

b) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para África deberían cumplir una función más enérgica cuando prestan ayuda a los países africanos para la preparación de planes de desarrollo y estudios de las perspectivas a largo plazo del país que abarquen sólidas dimensiones de integración subregional y compromisos a nivel mundial

y que sirvan de plan básico para todas las demás labores de programación del país;

c) A nivel regional: A fin de reducir los costos financieros y la duplicación de las reuniones consultivas de la Comisión Económica para África y la Organización de la Unidad Africana con las organizaciones del sistema y la comunidad de donantes, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su carácter de presidente del Comité Administrativo de Coordinación, y el Secretario General de la Organización de la Unidad Africana, en consulta con los estados africanos miembros, deberían proponer conjuntamente la creación de una conferencia para el desarrollo de África que ampliara el número de miembros y las facultades de la Conferencia de Ministros de la Comisión Económica para África y abarcara todo el sistema. El Grupo de tareas entre organismos de las Naciones Unidas sobre la crítica situación económica, la recuperación y el desarrollo de África y la dependencia intersecretarías de la OUA, la CEPA y el BAfD podrían redactar un proyecto de términos de referencia para la conferencia propuesta, que se examinaría a nivel del CAC, y se presentaría ante los organismos intergubernamentales pertinentes para que se tomaran las medidas del caso;

d) A nivel mundial: En el contexto de la nueva iniciativa del CAC para África, debería considerarse el establecimiento de un grupo de trabajo interinstitucional permanente sobre el sector de los productos básicos integrado por la CEPA, FAO, Centro de Comercio Internacional, UNCTAD, PNUD, ONUDI, OMC y otras organizaciones conexas como el Banco Mundial y el Fondo Común para los Productos Básicos, que tendría a su cargo:

- i) La elaboración y promoción de un panorama detallado de las cuestiones de desarrollo del sector de los productos básicos de África, como se analiza en los párrafos 93 a 107 de este informe, y propuestas de medidas prácticas que tomarían los países africanos, los organismos intergubernamentales centrales en especial la Asamblea General y el ECOSOC, y los principales países que comercian con África;
- ii) La generación de propuestas técnicas orientadas a los hechos para aumentar y estructurar la cooperación entre países exportadores e importadores en el caso de productos básicos que todavía no están cubiertos por convenios internacionales, en especial en el área de la fruta y las verduras frescas, y para vigorizar los acuerdos existentes sobre productos básicos;
- iii) La prestación de asesoramiento técnico sobre cuestiones relativas a los productos básicos a los países africanos y a los países menos adelantados en general, en especial en el contexto de futuros exámenes de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, y la promoción de medidas que permitan asegurar la ulterior reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, una mayor transparencia del mercado, mecanismos de fijación de precios y otras medidas que tengan probabilidad de aumentar en forma sostenida los ingresos procedentes de las exportaciones y los dividendos de la diversificación de los productos básicos de los países africanos.

RECOMENDACIÓN 6: Apoyo para la integración subregional

En vista de la importancia decisiva que asignan hoy los estados africanos miembros a los grupos económicos subregionales que han establecido para acelerar la ejecución del Tratado de Abuja por el que se establece la Comunidad Económica Africana, las organizaciones de desarrollo del caso deberían reorganizar correspondientemente sus prioridades y actividades nacionales y las que se realicen con otros países en torno a los polos de desarrollo subregionales, a saber:

a) Cada organización debería considerar prestar, en su esfera de competencia, apoyo técnico directo a las secretarías de las organizaciones subregionales a fin de reforzar su capacidad institucional y tecnológica;

b) Todos los mecanismos de programación de los países (en especial los planes y estudios de las perspectivas a largo plazo, notas sobre la estrategia del país y documentos marco de políticas) así como las estrategias para programas y proyectos sectoriales, deberían maximizar el enfoque de la integración subregional ante problemas similares de desarrollo;

c) La CEPA y sus MULPOC y, cuando sea posible, la secretaría del Grupo de tareas entre organismos de las Naciones Unidas sobre África, deberían participar en los ejercicios de programación de los países que ofrezcan oportunidades para adoptar iniciativas para varios países;

d) En la medida de lo posible, cada organización debería:

i) Establecer y apoyar en forma constante una red que permitiera hermanar instituciones similares (públicas y privadas) a nivel subregional o de grupos de países a fin de reforzar la colaboración técnica entre ellas y promover el intercambio de personal y el uso racional de los recursos dentro de cada subregión;

ii) Colaborar más intensamente con los MULPOC de la CEPA en las diferentes subregiones;

e) Las organizaciones que tienen oficinas en países africanos, pero carecen de ellas a nivel subregional, deberían tomar las medidas necesarias para asegurar que:

i) Se designe y equipe apropiadamente a la oficina de un país en cada subregión o grupo de países (por ejemplo, Sahel (CILSS), Cuerno de África (IGADD), África Oriental (CAO), África Meridional (SADC), etc.) para que actúe como oficina subregional o punto focal responsable de la programación y administración de actividades entre países de una subregión; correspondientemente, la responsabilidad de la gestión operativa de dichas actividades debe descentralizarse, pasando de la sede al terreno. Las oficinas designadas de este modo por las organizaciones deberían estar ubicadas en la misma ciudad que los MULPOC de la CEPA, siempre que sea posible;

- ii) Todas las oficinas en países de África formen un sólido núcleo subregional o un núcleo integrado por varios países, en especial en los ejercicios de programación; la asignación de recursos a los países debería racionalizarse en forma óptima en base subregional o de grupo de países a fin de maximizar el enfoque interpaís para la solución de problemas comunes de desarrollo en forma más eficaz en función de los costos;

f) A fin de reforzar más la armonización y racionalización de las actividades de las organizaciones en los países dentro de cada subregión, el Grupo de tareas entre organismos de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de África, la CEPA y el PNUD deberían instituir reuniones anuales o bienales para la coordinación de los programas con la asistencia de los representantes del sistema de las Naciones Unidas en los países o los coordinadores residentes de cada subregión, presididas por los directores de las respectivas comunidades económicas subregionales y atendidas por la CEPA o sus MULPOC;

g) Las organizaciones deberían reemplazar sus programas para el continente africano o para África al sur del Sáhara por programas para varios países de la subregión que cubran las principales comunidades económicas de la región.

RECOMENDACIÓN 7: La mujer en el proceso de desarrollo

En vista de la importante función que cumple la mujer en el desarrollo de África, las organizaciones del sistema deberían considerar con prioridad la ejecución de las recomendaciones contenidas en la Plataforma de Acción para África aprobada en la Quinta Conferencia Regional Africana sobre la Mujer celebrada en Dakar (Senegal) en noviembre de 1994 y que se esboza brevemente en el párrafo 67 de este informe.

B. Recomendaciones a las Naciones Unidas

RECOMENDACIÓN 8: Fortalecimiento de la ejecución del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África

a) A fin de rectificar las graves debilidades que observaron los inspectores en los arreglos institucionales correspondientes al Nuevo Programa en la Secretaría de las Naciones Unidas, el Secretario General, en el contexto de su iniciativa especial para África, debería proponer a la Asamblea General nuevos objetivos para el Programa 45 en el próximo plan de mediano plazo y presupuesto por programas de modo que los recursos del programa se utilicen en forma óptima en apoyo directo de los países africanos y produciendo un efecto multiplicador en la movilización de recursos adicionales y otras labores relacionadas con las operaciones de las organizaciones del sistema;

b) Debería reestructurarse aún más la secretaría de la Comisión Económica para África tomando en cuenta las medidas que recomendaron los inspectores y que se enuncian brevemente en el párrafo 151 de este informe y la necesidad de reforzar las complementariedades en general y la división del trabajo en particular con otras entidades de la Secretaría (DADSG, UNCTAD, PNUMA, HABITAT), y con los organismos especializados, en especial la FAO y la ONUDI;

c) El Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión debería cumplir una función más importante en el apoyo que presta, a solicitud de los gobiernos, para las reformas de la administración pública y el poder judicial en África y en ese contexto, debería:

- i) Intensificar el respaldo que presta para la introducción de tecnologías administrativas, en especial los sistemas automatizados de gestión de la información, en las administraciones públicas de África, así como el asesoramiento técnico a los gobiernos sobre la descentralización de las facultades y recursos para la gestión del desarrollo al nivel de distrito o comunidad, dentro de un sistema nacional de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas de los programas y presupuestos;
- ii) Colaborar estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal de la Oficina de Naciones Unidas en Viena, y también con la CEPA en el asesoramiento y asistencia que presta a los gobiernos de la región para reforzar la legislación nacional y los mecanismos relativos a su observancia para la prevención de todas las formas de delito (corrupción, fuga ilegal de capitales, inseguridad y delitos urbanos, tráfico y abuso de drogas, etc.) como parte integral de las reformas económicas, del poder judicial y de la administración pública en los países africanos;
- iii) A los fines antes mencionados, promover, junto con la CEPA y el programa de prevención del delito, reuniones periódicas subregionales a nivel ministerial con miras a elaborar instrumentos y programas comunes para prevenir y combatir el delito en todas sus formas.

RECOMENDACIÓN 9: Apoyo para la prevención y gestión de los conflictos

a) De conformidad con las recomendaciones que figuran en otro informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Las responsabilidades compartidas en el mantenimiento de la paz: las Naciones Unidas y las organizaciones regionales" (JIU/REP/95/4), el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la UNESCO deberían tomar todas las medidas necesarias para promover el apoyo de la comunidad internacional destinado al Fondo de la OUA para la paz y al Instituto panafricano para la paz y la democracia cuya creación se sugiere en el punto b) de la Recomendación 10;

b) El Secretario General debería recomendar asimismo, la reubicación del Centro de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África en un lugar más próximo a la sede de la OUA, lo que constituiría la contribución fundamental de las Naciones Unidas al Instituto panafricano para la paz y la democracia y fortalecería al mismo tiempo la cooperación entre las Naciones Unidas y la OUA en esta esfera.

C. Recomendación a la Organización de la Unidad Africana a través de la Asamblea General

RECOMENDACIÓN 10: Mecanismos para la diplomacia preventiva y el fortalecimiento de la paz

La Asamblea General tal vez desee recomendar a la OUA:

a) Que promueva los conceptos de ejércitos nacionales para el desarrollo y sistemas de seguridad colectivos más económicos dentro de un contexto subregional;

b) Que establezca, con el apoyo técnico de la UNESCO y otras organizaciones pertinentes un Instituto panafricano para la paz y la democracia que podría actuar como un grupo de estudio y analizar las causas básicas de los conflictos y las situaciones de conflicto en potencia, y concebir normas, estándares, estrategias y procedimientos para la prevención y la gestión de los conflictos. El Instituto podría obtener sus recursos básicos del Fondo para la Paz de la OUA y los fondos adicionales se podrían conseguir de fuentes africanas públicas y privadas, y de la comunidad internacional, en especial las organizaciones humanitarias;

c) Que organice un marco de colaboración y coordinación con las organizaciones subregionales de África en el cumplimiento de su mandato de prevención y gestión de los conflictos y que a tal fin refuerce sus misiones residentes en las distintas subregiones.

D. Recomendaciones a los Estados africanos Miembros a través de la Asamblea General

La Asamblea General tal vez desee recomendar las siguientes medidas a los estados africanos Miembros:

RECOMENDACIÓN 11: Comisiones nacionales de paz

Que cada uno de los Estados africanos Miembros considere el establecimiento de comisiones nacionales de paz con la finalidad de promover un diálogo de paz y una coexistencia pacífica duradera entre los distintos grupos étnicos, religiosos, políticos, culturales y lingüísticos de sus territorios. O bien se podrían robustecer las comisiones nacionales de la UNESCO en África para que cumplan este papel como parte de su "Programa de una cultura para la paz".

RECOMENDACIÓN 12: Programas regionales e internacionales para África

Que los Estados africanos miembros y sus socios externos en la labor de desarrollo impongan una moratoria para la aprobación de nuevos programas regionales, de modo que puedan concentrarse los esfuerzos y los recursos en el fortalecimiento de la capacidad nacional para ejecutar y administrar los programas existentes, incluido el Nuevo Programa.

RECOMENDACIÓN 13: Cooperación e integración subregionales

Que los Estados africanos miembros consideren la adopción de medidas conforme a los lineamientos sugeridos en los párrafos 64 y 65 de este informe con el objeto de acelerar la aplicación del Tratado de Abuja por el que se establece la Comunidad Económica Africana; estas medidas comprenderían, entre otras cosas:

a) La adopción de posiciones políticas comunes en los foros internacionales y en las negociaciones con la comunidad de donantes;

b) La armonización de los ciclos presupuestario y del plan nacional de desarrollo, programas de reforma macroeconómica, políticas monetarias y de fomento de las inversiones;

c) El establecimiento de sistemas colectivos de seguridad y otros mecanismos para promover las buenas relaciones entre vecinos, la paz y la estabilidad;

d) El establecimiento de servicios diplomáticos y consulares conjuntos; etc.

RECOMENDACIÓN 14: Ejércitos africanos para el desarrollo a fin de luchar contra la pobreza

En vista de que la pobreza y sus consecuencias de desintegración social constituyen la amenaza más grave para la seguridad nacional en algunas partes de la región, los estados africanos miembros quizás deseen aprovechar la labor que han realizado las Naciones Unidas en materia de desarme buscando respaldo para la conversión de sus instituciones militares (o segmentos significativos de las mismas) en ejércitos nacionales para el desarrollo (como se sugiere en el párrafo 38 de este informe), dando preferencia al mismo tiempo a la creación de más sistemas colectivos de defensa dentro de cada subregión.

INTRODUCCIÓN

1. Durante su período de sesiones de mayo-junio de 1994, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) de las Naciones Unidas solicitó a la Dependencia Común de Inspección que realizara una evaluación a fondo de la contribución de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990, aprobado por la Asamblea General en la resolución 46/151 del 18 de diciembre de 1991.

2. La solicitud del CPC no limitaba la evaluación a algún aspecto específico del Nuevo Programa, que constituye un marco amplio de prioridades dirigido por una parte a los estados africanos miembros y, por la otra, a la comunidad internacional, en especial al sistema de las Naciones Unidas. En ambos planos, son numerosos los participantes que tienen funciones que cumplir en respaldo del Nuevo Programa. En consecuencia, la amplitud del programa y las numerosas partes intervinientes planteaban un problema metodológico. Después de considerar varios enfoques posibles, cada uno de los cuales hubiera reducido el alcance de la evaluación a ciertos aspectos sustantivos o institucionales seleccionados del Nuevo Programa, los inspectores decidieron que una evaluación comprensiva de la marcha del programa, que ha alcanzado ya el punto medio de su período, sería más útil para los estados miembros y los órganos de política y abordaría en forma más adecuada las preocupaciones implícitas en la solicitud del CPC a la Dependencia.

3. A los inspectores también les resultaba difícil centrar la evaluación con exclusividad en el apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas al Nuevo Programa, dado que en éste se asigna la responsabilidad primaria de su ejecución a los mismos estados africanos miembros y se considera que las aportaciones externas, si bien son esenciales, revisten carácter complementario. De igual manera, últimamente tanto en África como entre los socios externos se ha intensificado el interés por asegurar que los países africanos asuman como propios los programas de desarrollo y los dirijan, cualquiera sea el origen de éstos, como condición sine qua non para su éxito y para su sostenibilidad en última instancia. Por ende, una evaluación de las aportaciones externas en el marco del Nuevo Programa resultaría incompleta y superficial si no se examinara con anterioridad el contexto más amplio de las prioridades e iniciativas de desarrollo de los estados africanos miembros, tanto en forma individual como colectiva, y la respuesta de la comunidad internacional.

4. Como se analiza en el capítulo siguiente, el Nuevo Programa es uno de los muchos programas de desarrollo regional que se han aprobado para África en los distintos foros tanto dentro como fuera del continente. Y en forma más específica, el Nuevo Programa se suma no sólo a los varios programas continentales adoptados por la Organización de la Unidad Africana (OUA) desde 1980 sino también a los programas de acción sectoriales o especiales iniciados por las diversas organizaciones del sistema, incluidas las instituciones de Bretton Woods, de acuerdo con sus estados africanos miembros. Es de suponer que estos programas, que fueron iniciados antes o después de la aprobación del Nuevo Programa en 1991, no tienen ni una validez ni pertinencia menores que las de éste, tanto para África como para la comunidad internacional.

5. En estas circunstancias, resultó difícil establecer más allá de toda duda si las políticas y acciones emprendidas por los diferentes socios habían sido dictadas por algún programa particular a nivel nacional, regional o internacional. A fin de superar esta dificultad, los inspectores decidieron concentrarse no en el rótulo de Nuevo Programa per se sino más bien en la medida en que las acciones de los Gobiernos y organizaciones del sistema se corresponden con las prioridades incorporadas en el marco del Nuevo Programa. Por lo tanto, se ha considerado que las políticas y las actividades que coinciden con las prioridades del Nuevo Programa contribuyen al logro de los objetivos de éste, incluso en los numerosos casos en que poco se conocía este programa, como se observará más adelante en este informe.

6. De conformidad con la clasificación de los grupos regionales realizada por las Naciones Unidas, en este informe, África comprende los cincuenta y dos estados miembros de la OUA. Sin embargo, el continente africano es vasto y diverso en muchos aspectos. Hay diferencias muy marcadas entre las subregiones principales de África Central, Oriental, Meridional, Occidental y Norte de África. Además del complejo mosaico étnico que conforma su población, en África reside una mayoría de la población árabe del mundo, unos cinco millones de personas de ascendencia europea y, principalmente en África Oriental y Meridional, unos tres millones de personas de origen asiático. Esta diversidad étnica y racial, cuyos presuntos beneficios para el desarrollo resta todavía reconocer y maximizar, es semejante a la diversidad lingüística y religiosa y al variado panorama físico, en el que las fajas del Sáhara y el Sahel contrastan con zonas templadas y ecuatoriales. Por ende, no ha de entenderse en forma alguna que las referencias a la región en conjunto implican que se trata de una única entidad homogénea.

7. Al mismo tiempo, África exhibe también una serie de rasgos comunes históricos, socioculturales y económicos que se hacen evidentes en especial entre los países y los pueblos que forman cada uno de los grupos económicos subregionales creados por la OUA para formar los bloques que permitieron construir una Comunidad Económica Africana. Pese a las variaciones que existen de un país africano a otro, la mayoría de ellos enfrenta el complejo reto común de fortalecerse como nación y progresar en lo socioeconómico, como ha quedado documentado en los numerosos informes sobre la región preparados por las organizaciones del sistema. Es la índole sin precedentes de esta difícil tarea del desarrollo lo que diferencia a África de las demás regiones y lo que justifica las medidas y programas especiales aprobados para la región por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante los últimos diez años y de los cuales el Nuevo Programa es el más reciente. Además, la Asamblea General ha indicado que el apoyo internacional a África es una de las cinco prioridades principales de las Naciones Unidas en el decenio de 1990.

8. Reconociendo que gran parte de África está experimentando en la actualidad una transición histórica hacia nuevos sistemas políticos y económicos, los inspectores han evitado deliberadamente ahondar en los reveses del pasado en materia de desarrollo, por los cuales los estados africanos miembros y la comunidad de donantes internacionales han reconocido compartir la responsabilidad. La creciente comprensión de las causas básicas internas y externas que desarticularon el desarrollo durante los últimos veinte años y el consenso que viene formándose tanto entre los africanos como entre sus socios del exterior acerca de los rumbos de acción prioritarios para que la región reinicie su camino hacia un sólido desarrollo, constituyen una evolución de suma importancia en la cooperación internacional para el desarrollo con países de la región.

9. Correspondientemente, en esta evaluación se proporciona cierta información sobre la medida en que las políticas de desarrollo en evolución de África responden a los objetivos del Nuevo Programa. Al hacerlo, la intención de los inspectores no fue estrictamente evaluar las prioridades y programas de desarrollo de los gobiernos africanos como tales, sino establecer un punto de referencia para evaluar si es adecuado el apoyo proporcionado por la comunidad internacional en general y el sistema de las Naciones Unidas en particular. Este enfoque resultaba todavía más necesario porque el Nuevo Programa fue aprobado por la Asamblea General como un acuerdo entre los estados africanos miembros y la comunidad internacional, con responsabilidad y compromisos mutuos para el éxito de su ejecución.

10. Los inspectores han tratado de sugerir diversas formas en que las organizaciones del sistema podrían aprovechar las modificaciones que se están efectuando para optimizar el valor de su contribución al desarrollo de África, de acuerdo con las prioridades identificadas en el Nuevo Programa. En África, las reformas políticas y económicas deben ir acompañadas por nuevas modalidades de transacciones externas con la región a fin de evitar los escollos del pasado y contribuir a fortalecer el control que África ejerce sobre su destino.

11. Cuando iniciaron la evaluación, los inspectores visitaron la Sede de las Naciones Unidas donde, con la ayuda de la Oficina Especial para África y los Países Menos Adelantados, se beneficiaron conociendo una multitud de enfoques preliminares sobre el Nuevo Programa. Los inspectores también enviaron cuestionarios por separado a los estados africanos miembros, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas en África, y las sedes de las organizaciones del sistema, solicitando información sobre sus prioridades actuales en materia de desarrollo y sus opiniones sobre las medidas que se requieren para sacar al continente de la difícil situación por la que atraviesa hoy. El elevado número y la calidad de las repuestas recibidas de las tres fuentes revelan el gran interés de los receptores de esta evaluación, así como su importancia y oportunidad para el sistema de las Naciones Unidas.

12. Además, los inspectores visitaron nueve países en misiones separadas en África Central, Oriental, Meridional y Occidental y el Norte de África a fin de obtener información de primera mano sobre las prioridades de desarrollo que tienen los gobiernos africanos y las organizaciones locales del sistema de las Naciones Unidas en el contexto del Nuevo Programa. Los inspectores están sumamente agradecidos por el rico y franco intercambio de opiniones que sostuvieron con numerosos funcionarios oficiales, personal del sistema de Naciones Unidas y miembros de organizaciones no gubernamentales que se encuentran en la primera línea del apoyo que se presta para las empresas de desarrollo de África. Los inspectores quisieran hacer llegar a todos ellos una palabra de aliento en el cumplimiento de su indispensable misión.

I. PROGRAMAS REGIONALES E INTERNACIONALES PARA ÁFRICA

13. La crisis de desarrollo de África ha sido el tema de iniciativas programáticas paralelas, y a veces en pugna, tanto a nivel de estos países como en el plano internacional desde 1980. Primeramente, a nivel de África hubo sucesivos programas de acción desde el Plan de Acción de Lagos y Acta Final de Lagos en 1980 hasta el Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Africana firmado en 1991 y, en los últimos años, el Programa de Acción de El Cairo: Relanzamiento del desarrollo económico y social de África, aprobado durante el decimoséptimo período extraordinario de sesiones del Consejo de Ministros de la OUA que tuvo lugar en esa ciudad del 25 al 28 de marzo de 1995 y que fuera ratificado por la reunión cumbre de la OUA del 25 de junio de 1995. Además, durante los últimos quince años se han aprobado a nivel ministerial más de una docena de programas sectoriales, estrategias y planes de acción.

14. Estas iniciativas endógenas, que sirven de mapa estratégico para dirigir el desarrollo de África hacia el próximo siglo, han demostrado con el correr de los años tener prioridades notablemente uniformes. Incluyen, por ejemplo, la cooperación y la integración económicas regionales; la agricultura y la seguridad alimentaria; el transporte y las comunicaciones; la industrialización; el desarrollo de los recursos humanos y naturales; la ciencia y la tecnología para el desarrollo; etc. En el último Programa de Acción de El Cairo se refuerzan y se amplían estos temas para alinearlos con la evolución de la situación regional. Por ejemplo, este Programa asigna sin ambages la responsabilidad del desarrollo regional a los gobiernos y los pueblos africanos: Reafirmamos que el desarrollo de África es la responsabilidad primera y primordial de nuestros gobiernos y nuestros pueblos. Estamos decididos a sentar una base firme para lograr un desarrollo centrado en el ser humano, equitativo y sostenible con arreglo a políticas económicas apropiadas, la justicia social y la autosuficiencia colectiva, a fin de lograr una acelerada transformación estructural de nuestras economías. La democracia, el buen gobierno, la paz y la seguridad, entre otras cosas, ocupan un lugar destacado entre las prioridades más altas a que se han obligado los gobiernos africanos en virtud del Programa de El Cairo.

15. Concurrentemente, los estados africanos miembros han procurado constantemente durante los últimos diez años movilizar una reacción internacional apropiada ante la crisis económica que vive el continente. En consecuencia y reconociendo que la región es un componente orgánico de la comunidad mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha emprendido importantes iniciativas para destacar que la difícil situación de África en materia de desarrollo merece prioridad para una intervención mundial concertada.

16. Por lo tanto, en 1986, la Asamblea convocó a una sesión especial que se concentró con exclusividad en la crítica situación económica de África y finalizó con la aprobación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África, 1986-1990. Este programa fue el primero de este tipo que se adoptara en las Naciones Unidas para un continente y suscitó grandes expectativas en África. Sin embargo, el marco temporal del programa coincidió con un período en el que convergieron varios factores perturbadores, como el derrumbe de los precios de los productos básicos africanos en el mercado mundial que despojó a la región de más de 50.000 millones de dólares en ingresos de exportación mientras el programa estuvo en vigencia, una relación de intercambio en pronunciada declinación y el aumento de la carga de la deuda, la implantación por un creciente número de países africanos de drásticos programas de reforma macroeconómica, la inestabilidad política y los desastres naturales en algunos países, la

disminución de las inversiones extranjeras directas y los cambios sistémicos producidos en el orden político internacional por el final de la guerra fría, lo que creó una nueva serie de prioridades y condicionalidades para la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Estos factores verdaderamente contribuyeron a enterrar este Programa de Acción y sus grandes expectativas. Por esa razón y considerando el empeoramiento de las tendencias económicas en África, la Asamblea General aprobó en 1991 en su cuadragésimo sexto período de sesiones el Nuevo Programa simplificado cuya vigencia se extiende hasta el año 2000.

17. Paralelamente a los programas regionales de África y a los programas especiales de las Naciones Unidas para el continente que ya se mencionaron, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han estado siguiendo al mismo tiempo un programa económico separado para África en el contexto de los programas de ajuste estructural negociados con los distintos gobiernos africanos. Una vasta mayoría de países africanos está aplicando hoy día programas de ajuste estructural y su profunda repercusión intersectorial en la práctica ha relegado a segundo plano todos los demás programas de desarrollo y recetas políticas. Si bien difícilmente se pone en duda la justificación para la reforma de la política económica, se han planteado algunos interrogantes con respecto a los altos costos políticos y sociales del ajuste estructural y sus condicionalidades.

18. Además de los tres rumbos superpuestos de acción ya mencionados, los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas trabajan también en diferentes programas sectoriales, la mayoría de los cuales han sido ratificados por los gobiernos africanos a nivel ministerial. A ello deben agregarse las prioridades y los mandatos mundiales que tienen su origen en conferencias internacionales, como la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la reciente Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

19. Asimismo, los programas bilaterales y multilaterales de ayuda también tienen sus prioridades de desarrollo para África que no siempre o no necesariamente se correlacionan con los proyectos de desarrollo endógenos de la región o con los demás programas mencionados de la comunidad de donantes internacionales, con la excepción calificada de los programas de reforma económica respaldados por el Banco Mundial y el FMI.

20. Como puede observarse, por lo tanto, la crisis de desarrollo de África del último decenio ha dado origen a rumbos de acción bien intencionados pero superpuestos por parte de los mismos estados africanos miembros actuando en forma colectiva o individual en los distintos foros, y por parte de los integrantes de la comunidad de donantes internacionales, en especial el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).

21. Por supuesto se espera que estos conjuntos de programas autónomos sean coordinados a nivel nacional y regional por los gobiernos africanos que han de asumir su autoría y confiar en sí mismos. Sin embargo, como ha quedado documentado en las obras sobre el tema de la coordinación, muchos gobiernos carecen de la capacidad necesaria, institucional y tecnológica, para negociar e internalizar con eficacia los numerosos y a menudo divergentes intereses de política, preceptos prioritarios, programas y proyectos que han dominado durante demasiado tiempo la asociación internacional para el desarrollo con los países en desarrollo en general y los de África en particular. En cierta medida esto parece haber formado parte de la crisis de desarrollo de África.

22. Por lo tanto, el Nuevo Programa debería considerarse con el trasfondo de los numerosos programas adoptados en los planos nacional, regional e internacional, todos ellos compitiendo por la capacidad de ejecución y de gestión del gobierno receptor y por los limitados recursos locales y externos. En estas circunstancias uno tiende a preguntarse si el Nuevo Programa para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 era realmente necesario. Los inspectores creen que el Nuevo Programa y el Programa de Acción para la recuperación económica y el desarrollo de África que lo precedió eran indispensables porque encarnan la asociación de las Naciones Unidas en pro del desarrollo y su solidaridad con sus estados africanos miembros. Sin embargo, puesto que la existencia de tantos marcos programáticos superpuestos inevitablemente crea confusión, complica la coordinación del desarrollo a nivel del país y significa un esfuerzo para la capacidad de absorción del gobierno receptor, los inspectores recomiendan que se preste consideración al establecimiento de una moratoria para la adopción de nuevos programas regionales, y que en cambio se concentren los esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades central y sectorial de los gobiernos africanos para integrar y administrar los programas existentes, incluido el Nuevo Programa, dentro de sus estrategias y planes nacionales de desarrollo. Las iniciativas externas deben tratar de reforzar la ejecución y la repercusión de los programas endógenos a nivel de país o de región.

II. EL MARCO DEL NUEVO PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA

A. Resumen

23. Las prioridades enumeradas en el Nuevo Programa pueden condensarse en la forma siguiente:

a) Promoción de la integración y de la cooperación económicas regionales, incluidos los programas relacionados con el Decenio del Desarrollo Industrial en África, y el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en África;

b) La intensificación del proceso de democratización, el respeto por los derechos humanos y de los pueblos y la promoción de la participación popular en el proceso de desarrollo;

c) La promoción de las inversiones, las reformas económicas y mayor participación del sector privado en las campañas nacionales de desarrollo;

d) El desarrollo de los recursos humanos, la ciencia y la tecnología, la educación y fortalecimiento de la capacidad, igualdad de oportunidades para las mujeres y atención a las necesidades de los niños;

e) Medio ambiente, población y desarrollo;

f) Agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural;

g) Cooperación Sur-Sur;

h) Un papel más amplio para las organizaciones no gubernamentales.

24. En virtud del Nuevo Programa, la comunidad internacional se compromete a reforzar el apoyo que presta a África en las esferas mencionadas, inclusive y en particular la búsqueda de soluciones adecuadas para la insostenible carga de la deuda de la región, mayores recursos para hacer más llevaderas las

reformas de la política económica y facilitar la diversificación de las economías y de los productos básicos de exportación.

25. Se da a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un importante papel en la ejecución del Nuevo Programa, como la creación de programas específicos para África que concuerden con los elementos de este Programa y de otros que son esenciales para fomentar la integración y cooperación económica regional y subregional.

26. Por lo tanto, puede considerarse que el Nuevo Programa es un marco de prioridades cuidadosamente negociado, según la concepción de los estados africanos miembros por un lado y sus socios externos para el desarrollo por el otro. Como tal, se trata de un documento consensual que procura obviar en cierta medida el problema ya mencionado de la falta de coordinación de prioridades y programas de cooperación entre los diferentes integrantes de la comunidad internacional.

27. No obstante, es menester reconocer que el Nuevo Programa no soluciona el problema de los programas paralelos en el plano del continente y en el internacional, aun si convergen las prioridades esenciales y los objetivos de ambos planos, como ocurre en el caso del Nuevo Programa y el Programa de Acción de El Cairo. Por ejemplo, se ha preguntado a los inspectores si los gobiernos y sus socios para el desarrollo han de prestar atención prioritaria al Nuevo Programa en lugar de los programas endógenos de África.

28. Los inspectores están convencidos de que los estados africanos miembros deben concentrarse principalmente en la ejecución de sus programas endógenos, por razones de credibilidad y de autoría. Por cierto, la única forma de superar la crisis actual de África es que los africanos asuman un liderazgo dinámico de su desarrollo en todas las esferas. Los programas internacionales como el Nuevo Programa o los programas especiales del Banco Mundial y del FMI para África sólo sirven como un marco útil para la movilización de recursos y medidas de nivel mundial en apoyo de los programas nacionales y regionales. Lo más importante es convenir en las prioridades y su rigurosa internalización en las estrategias nacionales e intrarregionales de desarrollo.

B. Opiniones de los gobiernos africanos

29. Desde la iniciación del Nuevo Programa hace cuatro años, la situación de la región africana ha venido evolucionando constantemente, marcada en particular por las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz en algunos países y por reformas políticas y económicas en la mayoría de ellos. En consecuencia, los inspectores procuraron determinar mediante cuestionarios, visitas sobre el terreno y conversaciones con los funcionarios de los gobiernos africanos si las prioridades del Nuevo Programa seguían siendo pertinentes para sus necesidades. Los inspectores determinaron que los siguientes eran los temas que se repetían con mayor frecuencia:

a) Fomento del sector privado y creación de incentivos para las inversiones directas tanto nacionales como extranjeras;

b) Mejoramiento y ampliación de las obras de infraestructura física, en especial de transporte y comunicaciones;

c) Mejor gestión de la deuda, sumada a los esfuerzos por asegurar su reprogramación, el alivio de su carga o su condonación;

d) Logro de la paz y la estabilidad, de reformas democráticas, de buen gobierno y descentralización a nivel de la comunidad;

e) Alivio de la pobreza y reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso, en especial entre las comunidades rurales y urbanas, y aumento de la participación de la mujer en el desarrollo nacional;

f) Desarrollo de los recursos humanos, en especial en educación y atención de la salud, reducción del analfabetismo e hincapié en la ciencia y la tecnología;

g) Aumento de la producción agropecuaria para alcanzar la seguridad alimentaria, diversificación de las exportaciones y la industrialización con base en la agricultura;

h) Reformas de política económica que tengan por finalidad lograr un rápido crecimiento de la economía durante los próximos diez años;

i) Logro de la integración económica regional y subregional de conformidad con el Tratado de Abuja por el que se establece la Comunidad Económica Africana;

j) Reforma de la administración pública y judicial y fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa;

k) Contención del crecimiento demográfico, el deterioro ambiental y la tendencia a la desertificación.

30. Las esferas prioritarias arriba mencionadas se corresponden en general con las enumeradas en el Nuevo Programa y en el Programa de Acción de El Cairo, aunque con leves diferencias de énfasis. Estos dos programas tienen el mérito de ser lo suficientemente amplios como para dar cabida a las diferentes prioridades y situaciones de desarrollo que hay entre los cincuenta y dos países de la región. Empero, la amplia gama de prioridades abarca prácticamente todos los sectores principales del desarrollo nacional, lo que convierte virtualmente a cada sector en una prioridad. Esto por cierto ilustra cuán complejo es el reto del desarrollo en África.

C. Opiniones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y coordinadores residentes

31. También se pidió en cuestionarios separados a los coordinadores residentes del sistema de las Naciones Unidas en África y a las sedes de las organizaciones que enumeraran las prioridades, en su opinión más importantes, que debían tratar de alcanzar los países africanos en los próximos diez años. Las prioridades propuestas para África por los coordinadores residentes y las organizaciones eran en términos generales las mismas que las enumeradas en el Nuevo Programa, el Programa de El Cairo y las respuestas de los gobiernos africanos a los cuestionarios de los inspectores, pero con ciertas variaciones en la importancia que se les atribuye, que se mencionan a continuación.

32. Los coordinadores residentes recalcan en forma casi universal la necesidad de liberar las energías del sector privado a través de una apropiada reforma institucional e incentivos de política, como servicios crediticios y desgravaciones tributarias para las industrias y empresas pequeñas y medianas, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado. En el temario propuesto por los coordinadores residentes, los programas para la reducción de la pobreza también comparten el primer lugar con el desarrollo empresarial. A estas dos prioridades primordiales siguen el desarrollo de los recursos humanos; la lucha contra la epidemia de VIH/SIDA; el fortalecimiento de la capacidad de gestión, en especial en la coordinación de las aportaciones internas y externas para el desarrollo y la asignación eficiente de los recursos; la integración y la cooperación subregional y regional; las reformas económicas y de la administración pública; el control de la población y la protección ambiental, etc.

33. En general, las organizaciones del sistema destacan la paz y la estabilidad; el buen gobierno; la responsabilización y una mejora importante de la gestión de los asuntos públicos; el estímulo de las inversiones locales y extranjeras; el desarrollo social para mejorar los sistemas de educación y atención de salud y la integración de la mujer en el proceso de desarrollo; la diversificación de las estructuras de producción y de las exportaciones; el fomento del sector privado; el transporte y las comunicaciones, etc.

D. Diferencias entre países y subregiones

34. Sin embargo, las mismas prioridades no se aplican necesariamente con la misma intensidad a todos y cada uno de los países o incluso subregiones; su índole, alcance y urgencia varían de un país a otro y de una subregión a otra. Por ejemplo, puede que el proceso de democratización ya no sea una prioridad nacional en varios países que han cultivado una tradición democrática durante más de diez años. Pero en muchos países que sólo recientemente han realizado la transición a la democracia, su consolidación tiene todavía gran prioridad, mientras que unos pocos países tienen aún que efectuar esa transición. En forma similar, la resolución de los conflictos y el restablecimiento de la paz y la estabilidad siguen teniendo alta prioridad para los países que todavía sufren conflictos, mientras que para otros países la prioridad máxima ya no la merece la resolución de los conflictos sino la rehabilitación de las infraestructuras físicas y sociales asoladas por la guerra.

35. Las mismas diferencias en las prioridades primordiales se pueden observar asimismo entre las subregiones. Por ejemplo, la de África Meridional

probablemente es la más avanzada en cuanto a reformas políticas y económicas y también cuenta con la mejor infraestructura física, pero tiene que contender con enormes disparidades en los ingresos y el temario más urgente de desarrollo social. En contraste, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central es la que menos ha avanzado en la reforma económica y la que tiene la infraestructura física (en especial caminos) interpaís e incluso nacional menos desarrollada, pero la más adelantada en integración y cooperación monetaria. De igual modo, y en oposición a la heterogénea subregión de África Occidental (CEDEAO) que contiene el número mayor de países menos adelantados de África, la subregión del Norte de África (Unión del Magreb Árabe-UMA) es la más homogénea en términos de cultura e idioma y tiene el ingreso medio per cápita más alto. Sin embargo, en la actualidad tiene el denominador político común más bajo en lo relativo a la cooperación e integración subregional en parte porque el principal mecanismo de cooperación es la Liga Árabe y no la AMU.

E. Otras esferas prioritarias

36. Hay tres esferas prioritarias no mencionadas con anterioridad pero que según creen los inspectores merecen un lugar destacado en los programas de desarrollo de África.

a) Ejércitos nacionales de desarrollo

37. La primera prioridad se refiere a la necesidad de desmilitarizar los sistemas de seguridad nacionales y reducir el gasto militar en favor de enfoques más democráticos y conciliadores y del imperio de la ley en el mantenimiento de la paz y la seguridad, tanto dentro de los países como entre ellos. Evidentemente esta cuestión está vinculada a los dividendos que el desarme conlleva para el desarrollo, algo que se reconoce universalmente, pero también al hecho que las corrientes de armas que fluyen hacia África y los desproporcionados presupuestos militares son la raíz misma de los conflictos armados y de las enormes oleadas de refugiados y costosas operaciones humanitarias en la región. Angola, Liberia, Rwanda y Somalia recuerdan gráficamente las desastrosas consecuencias de las corrientes indiscriminadas de armas y la militarización de la sociedad en algunos países africanos. Puesto que las armas que matan y dislocan a las poblaciones de África se compran principalmente a los países desarrollados, las medidas necesarias han de tomarse a nivel de las Naciones Unidas, al igual que la fiscalización de su cumplimiento, que podrían embargar las corrientes de armas a los países y zonas en los que existe una situación de conflicto.

38. Además, parecería razonable recalcar los sistemas colectivos de defensa en un contexto subregional y reorientar la clase militar de cada país hacia una función esencialmente de desarrollo, aunque más no sea porque es de suponer que las fuerzas armadas son la institución nacional más dedicada, organizada e integrada. Puesto que la desmovilización haría subir la ya elevada tasa de desempleo, debe readiestrarse a los militares y "rearmarlos" para la tarea muchísimo más importante del fortalecimiento de la nación. Mediante este concepto de un ejército nacional de desarrollo, los recursos militares se transformarían en recursos para el desarrollo y los objetivos militares en objetivos de desarrollo y se aportaría al proceso de desarrollo el mismo sentido militar de urgencia y disciplina además de técnicas de movilización, planificación y ejecución. Esta sería la mejor forma de librar la guerra contra la pobreza cuyos polifacéticos efectos representan actualmente la amenaza más grave para la seguridad nacional de muchos países de la región. Entre otras, una de las esferas en que este concepto podría tener significativos beneficios en función del costo es en la construcción y

el mantenimiento de las infraestructuras físicas nacionales, en especial las redes viales rurales y urbanas que además de ser escasas están mal mantenidas en muchos países africanos.

b) Prevención y lucha contra el delito

39. La segunda cuestión prioritaria en la que no se ha hecho suficiente hincapié entre las prioridades antes mencionadas se relaciona con la urgencia que tiene prevenir y combatir el delito en África en todas sus formas: la delincuencia urbana, el tráfico y el abuso de drogas, la corrupción en todos los niveles de la administración pública y la fuga ilegal de capitales que, según ciertas estimaciones, ascendió a 40.000 millones de dólares en los últimos 15 años. Si bien estas varias formas de delito son de índole universal y tienen conexiones internacionales, sin duda alguna son mucho más perjudiciales para el desarrollo de África que para cualquier otra región.

40. En primer lugar, la mayoría de los países africanos tiene una tremenda necesidad de capital para el desarrollo y por lo tanto ha de asegurarse que los recursos disponibles (nacionales y extranjeros) se aplican en forma óptima a finalidades de desarrollo. En segundo lugar, si abunda la corrupción en la administración pública y el poder judicial es difícil crear el clima necesario para estimular el sector privado y las corrientes de inversiones extranjeras directas, ya que las prácticas corruptas aumentan el costo de la actividad comercial. En tercer lugar, la delincuencia urbana desenfrenada y la inseguridad desalientan el turismo, que es una fuente importante de divisas para muchos países. En cuarto lugar, el abuso de las drogas en especial entre los jóvenes que constituyen la mayoría de la población de África, reduce su potencial para cumplir la tarea del fortalecimiento nacional.

41. Los inspectores recuerdan que el noveno Congreso para la Prevención del Delito que se reunió en El Cairo, Egipto, en mayo de 1995, recomendó algunas medidas prácticas para prevenir y combatir el delito en todas sus variaciones, y propugnó la cooperación internacional en esta esfera. Por lo tanto, los inspectores recomendaron que el Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal colaborara más estrechamente con cada uno de los estados africanos miembros, la CEPA y la Secretaría de la OUA en la creación de instrumentos nacionales y regionales eficaces y mecanismos de observancia destinados a prevenir la inseguridad y los delitos urbanos, el abuso y el tráfico de drogas, la corrupción en el sector público y en el privado, y la fuga ilegal de capitales del África.

c) Dimensión cultural del desarrollo

42. La tercera cuestión que es todavía más fundamental para los intentos de modernización de África se refiere al factor cultural indígena, o con mayor precisión, a la interrelación entre los valores y las prácticas socioculturales tradicionales y los imperativos modernos del desarrollo. En la actualidad suele convenirse en que el desarrollo, lejos de ser sinónimo de trasculturación, debe ser a la vez cuantitativo y cualitativo, y abarcar los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y espirituales del ser humano, considerado como el punto central de todo desarrollo. Este reciente cambio de énfasis entre los teóricos y los prácticos del desarrollo, de un concepto esencialmente materialista y lineal a otro más integral y cualitativo del proceso de desarrollo, ha vuelto a centrar la atención en la necesidad indispensable de basar las iniciativas de desarrollo en las estructuras de valores de las comunidades beneficiarias para garantizar su plena participación y la asunción de la autoría de dichas iniciativas. Las actas de varias conferencias regionales e internacionales organizadas por la UNESCO sobre el tema "La dimensión cultural del desarrollo", en el marco del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997) proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 41/187 del 8 de diciembre de 1986, promueven y recalcan este consenso que viene formándose.

43. Según explica la UNESCO¹, uno de los objetivos del Decenio es convencer a los responsables de las decisiones en el sector tanto público como privado de que tomen en cuenta la diversidad de culturas y la interacción cultural entre los pueblos de los distintos países y regiones cuando conciben estrategias de acción para el desarrollo. En opinión de la UNESCO, la promoción de las identidades culturales en el mundo entero no implica levantar barreras contra las influencias externas; por el contrario, debe alentar la comunicación intercultural, permitiendo que las comunidades refuercen su potencial para la innovación al tiempo que enriquecen su intercambio cultural con otros. En este tenor, el proceso de modernización implica la búsqueda de la armonía entre los factores del desarrollo y el cambio por una parte, y las demandas de la renovación y la continuidad cultural por la otra.

44. En muchos países africanos en los que los sistemas de valores socioculturales indígenas han sufrido conocidos reveses históricos, el nuevo concepto del desarrollo puede ser una guía muy importante para enmarcar y aplicar las futuras políticas y los planes de acción que facultan a las comunidades para que se hagan cargo de su desarrollo. En efecto, las exhortaciones cada vez más frecuentes para que los países africanos asuman la autoría y el control de su proceso de desarrollo confirman la crítica de que con excesiva frecuencia en el pasado el factor cultural indígena se ignoró por completo o bien se supuso que no tenía efecto alguno en el éxito o el fracaso de los programas y proyectos de desarrollo, ya fueran los patrocinados exclusivamente por los gobiernos mismo o en colaboración con sus socios externos. Se hizo hincapié en la viabilidad económica y técnica de los proyectos y no en su pertinencia sociocultural, viabilidad y sostenibilidad.

45. Como resultado, en muchos países puede observarse un perturbador dualismo, casi podría decirse polarización, a medida que el proceso de modernización y el sistema de valores indígena avanzan por vías paralelas, como en las economías estructuradas y no estructuradas; el sector bancario moderno y las sociedades tradicionales de préstamo y crédito; los supermercados y los mercados comunes; los idiomas oficiales (europeos) y los

¹ Véase Guía práctica para el Decenio Mundial del Desarrollo Cultural, UNESCO, París, 1987.

idiomas locales; el moderno sistema de justicia y la práctica del derecho consuetudinario; altos funcionarios de distrito y jefes tradicionales; médicos modernos y curanderos tradicionales; etc. Mientras que las instituciones indígenas están plenas de energía y van ganando terreno en muchos países, las instituciones que se originaron en la modernización (inducida) parecen próximas a varar, como si no fueran capaces de lograr la regeneración interna.

46. Aunque estos ejemplos binarios del desarrollo no se encuentran exclusivamente en África, sí son más marcados en esta región al punto de revelar una visión contraria del desarrollo entre los "desarrolladores" y el resto de la sociedad indígena. Tal vez una conclusión posible sea que el proceso de desarrollo de África, tal como se lo concibe y pone en práctica actualmente, no tiene eco en la sociedad civil porque todavía no está bien arraigado en el sistema indígena de racionalidad. Sólo cuando esto ocurra, la masa de la población africana liberará todas las energías creativas que se necesitan para tomar el control del proceso de modernización.

47. En ese aspecto, tienen especial importancia en África los valores tradicionales, tanto familiares como comunitarios, de la disciplina, la responsabilidad social, o solidaridad socioeconómica que a menudo ha constituido un refugio vital en muchas épocas de crisis. Estos valores también podrían encontrar su expresión en el nivel más amplio del desarrollo nacional. En forma similar, los antiquísimos enfoques tradicionales para la solución de diferencias en África podrían ser aplicables a las iniciativas en curso para la solución de conflictos, mientras que el sistema tradicional de protección social para los jóvenes y los ancianos podría moldear el diseño de las modernas políticas y sistemas nacionales de seguridad social. Además, la modernización de los sistemas tradicionales de atención de salud tal vez resulte más realista, eficaz en función de sus costos y sostenible que la construcción a partir de cero de infraestructuras de alta tecnología, al igual que el estímulo a la expansión de las sociedades indígenas de ahorro y préstamo ampliaría las oportunidades para aumentar el ahorro interno y la inversión. Igualmente, las formas indígenas de organización, en especial las cooperativas, podrían utilizarse más que antes como vehículos de la modernización en general y del desarrollo rural y agrícola en particular.

48. Estos son sólo algunos de los muchos ejemplos que permiten demostrar como pueden cimentarse los planes de desarrollo nacional en la sólida base de los sistemas de valores indígenas de África, o cómo dichos planes podrían integrar y amplificar los paradigmas socioculturales indígenas a fin de proporcionar oportunidades para realizar adaptaciones deliberadas e innovaciones en el juego constante entre los imperativos del continuo cultural e histórico, por una parte, y las exigencias de la evolución y la modernización, por la otra.

III. MEDIDAS DE LOS ESTADOS AFRICANOS MIEMBROS

49. Aunque el Nuevo Programa no es muy conocido por su nombre en los círculos gubernamentales porque no se han realizado campañas de divulgación en África, como se explica en el capítulo siguiente, las prioridades y las medidas que están tomando los estados africanos miembros concuerdan con las esferas prioritarias identificadas en el temario, según lo observado por los inspectores durante esta evaluación. Sigue a continuación un cuadro panorámico de sus observaciones que, en bien de la brevedad, sólo abarcan cuatro de las esferas prioritarias enumeradas en el Nuevo Programa. En opinión de los inspectores, todo lo que se logre en las cuatro esferas seleccionadas tendrá un efecto positivo en los demás sectores del desarrollo.

A. Democratización y estabilidad política

50. La democratización, en diversas formas y diversos grados, está ganando terreno con firmeza en la gran mayoría de los países a pesar de las dificultades que acarrea la transición en algunos de ellos. La libertad de palabra y de prensa, así como los organismos oficiales y privados que se ocupan de los derechos humanos son ahora mucho más comunes que antes en África. Los inspectores adhieren al concepto prevaleciente de que los esfuerzos actuales de los países africanos por desarrollar sistemas democráticos de gobierno basados en la voluntad popular y el imperio de la ley y el orden, que respeten los principios africanos de diálogo, conciliación y consenso, son la clave de la estabilidad y la paz política a largo plazo y del desarrollo sostenido y la prosperidad a nivel nacional y regional.

51. Cada vez se reconoce más que es imperativo lograr la paz, lo que queda ejemplificado no sólo por la sucesión de reformas democráticas sino también por la progresiva resolución de situaciones de conflicto. Siguiendo la tendencia positiva que iniciara Zimbabwe hace más de diez años y continuaran luego Namibia y Uganda, Etiopía, Sudáfrica y Mozambique y más recientemente Angola, se ha logrado finalmente superar los conflictos internos más prolongados y quizás más dificultosos de África. Si el incipiente proceso de paz en Angola se arraiga según lo previsto, toda la parte sur del continente estará por fin libre de más de dos siglos de guerras coloniales y civiles, lo que constituye un logro enorme para la región en conjunto.

52. Están perfilándose diversas modalidades de iniciativas intra-africanas nuevas para abordar actuales situaciones de conflicto. Recogiendo esta tendencia, la OUA está fortaleciendo su capacidad para prevenir y solucionar conflictos y ha participado más activamente junto con las Naciones Unidas en la mediación de los conflictos internos, como ocurrió en Burundi, Liberia, Rwanda y Somalia. Es menester intensificar estas iniciativas de paz a fin de crear condiciones favorables para alcanzar un desarrollo económico duradero y dejar de desviar las corrientes de recursos externos en gran escala, como se hace actualmente, para dedicarlos a las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. Los inspectores consideran al respecto que hay cierto mérito en reforzar los mecanismos de prevención y resolución de conflictos de la OUA que han recibido apoyo financiero y político del Gobierno de los Estados Unidos y que por cierto merecen el respaldo de otros miembros de la comunidad internacional. En el mismo tenor, es necesario fortalecer también la función de las organizaciones subregionales en el mantenimiento de la paz y la solución de conflictos, como lo demuestran la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), el Grupo Observador Militar (ECOMOG) en Liberia, la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADC) en Angola y Mozambique y la Autoridad

intergubernamental de asuntos relacionados con la sequía y el desarrollo (IGADD) en la guerra civil de Sudán.

53. A fin de reforzar los enfoques preventivos respecto de los conflictos tanto internos como entre países africanos y consolidar el proceso democrático y el imperio de la ley y el orden, los inspectores recomiendan las siguientes medidas a la Asamblea General:

a) La comunidad internacional debe respaldar el Fondo de Paz de la OUA de conformidad con las recomendaciones que figuran en otro informe de la DCI titulado "Compartiendo responsabilidades en el mantenimiento de la paz: las Naciones Unidas y las organizaciones regionales" (JIU/REP/95/4);

b) Como corolario del Fondo para la Paz en África, la Asamblea General podría recomendar a la OUA que considerara la creación de un instituto panafricano para la paz y la democracia, que podría actuar de centro de estudios para el análisis de las causas que originan conflictos o situaciones de conflicto potencial y establecer normas, estándares, estrategias y procedimientos para la prevención y la gestión de los conflictos. El instituto ayudaría también a capacitar al personal de los países en diplomacia preventiva, gestión de los conflictos y fortalecimiento de la paz. El instituto podría hermanarse con el Programa de una cultura para la paz de la UNESCO y con institutos seleccionados de estudios estratégicos en África y en el extranjero;

c) Podría pedirse a la OUA que creara un marco de coordinación, colaboración o división del trabajo con las principales organizaciones subregionales de África (por ejemplo, UMA, CEMAC, COMESA, CEDEAO, IGADD, SADC, etc.) para el cumplimiento de las funciones relativas a la diplomacia preventiva, la solución de conflictos, el mantenimiento y el fortalecimiento de la paz incluidos los derechos humanos y la función de fiscalización de elecciones;

d) Podría solicitarse a los estados africanos miembros que consideraran la creación, con el apoyo técnico de la UNESCO, de comisiones nacionales de paz (similares a las comisiones nacionales de derechos humanos) con el objetivo de promover un diálogo de paz y la coexistencia pacífica y duradera entre los diferentes grupos étnicos, políticos, religiosos, culturales y lingüísticos de su territorio. O bien podrían fortalecerse para ese fin las Comisiones Nacionales de la UNESCO en África como parte de su "Programa de una cultura para la paz";

e) El Secretario General debería explorar todas las medidas que se necesitan para reforzar la competencia y los medios operativos del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África y reubicarlo en un lugar más próximo a la Secretaría de la OUA como contribución central de las Naciones Unidas al Instituto Panafricano para la Paz y la Democracia anteriormente propuesto, intensificando de este modo la colaboración entre las Naciones Unidas y la OUA en materia de diplomacia preventiva y fortalecimiento de la paz.

B. Reformas económicas

54. También se han registrado avances en la esfera de las reformas económicas. Unos 40 países están aplicando diversas modalidades de reforma de la política macroeconómica con miras a reubicar la función del estado en el proceso de desarrollo nacional y crear un ambiente más propicio para las iniciativas privadas locales y la inversión extranjera directa. Como se menciona en un reciente informe del Banco Mundial² sobre este tema: "Los programas de ajuste tal vez no hayan llevado el crecimiento del PIB, las exportaciones y las tasas de ahorro e inversión de todos los países al nivel alcanzado en otros países en vías de ajuste de otras regiones. Pero los países africanos que aplicaron las reformas en forma más decidida han logrado invertir la declinación de su economía y están creciendo por primera vez en muchos años. Hay indicios de que se están creando nuevas empresas, las exportaciones están aumentando, la inversión privada se está acelerando y el ahorro muestra un mejor desempeño". El Director Gerente del FMI, en su declaración ante las sesiones de alto nivel del ECOSOC en 1995 confirmó también que "doce países del África al sur del Sáhara que están aplicando programas de ajuste orientados al crecimiento lograron un aumento del PIB real que superó el 4% anual durante el último decenio".

55. El número de organizaciones no gubernamentales y microempresas, en especial en el sector no estructurado, se encuentra en expansión, lo que sugiere que las políticas de liberalización de la economía ciertamente están promoviendo las iniciativas de autoayuda. Si se descentralizan en grado significativo las decisiones relativas al desarrollo así como los recursos conexos y la responsabilidad pasándolos a los gobiernos locales y los distritos, se estimulará aún más la participación de las poblaciones rurales, en particular las mujeres, integrándolas en la corriente económica nacional y se asegurará que el proceso de modernización de África esté realmente enraizado en sus valores culturales y comunitarios.

56. Por lo tanto, los inspectores recomendaron que la Asamblea General aliente a los países africanos que todavía no lo hayan hecho para que consideren la descentralización de las decisiones relativas al desarrollo y la administración de estos programas y proyectos, así como las facultades y recursos necesarios, transfiriéndolos al nivel del gobierno local, el distrito o la comunidad conforme a un sistema nacional de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas sobre la marcha del programa y el presupuesto.

57. El radio cada vez más amplio de la liberalización política y económica, el histórico despunte de la paz en los países del sur de África y los esfuerzos continuados por resolver otros conflictos de la región, podrían satisfacer las condiciones previas fundamentales para reiniciar el desarrollo de África sobre una base duradera. Esta será la condición sine qua non para invertir la fuga de cerebros y de capitales, para utilizar en forma óptima los abundantes recursos humanos y naturales y para atraer y maximizar los beneficios de las inversiones extranjeras y la cooperación internacional para el desarrollo. La etapa siguiente es consolidar y ampliar los logros actuales de modo que puedan producir el efecto beneficioso esperado en otros sectores prioritarios identificados en los programas de África y el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África en el decenio de 1990.

² Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead, Oxford University Press, 1994.

C. Integración subregional y regional

58. Este es un amplísimo objetivo que se menciona una y otra vez en todos los planes sucesivos de desarrollo regional y en el Nuevo Programa. Este objetivo prioritario encuentra su expresión en la creación, durante los dos últimos decenios, de numerosas instituciones entre países, incluidos los principales grupos económicos subregionales, que tienen por finalidad iniciar la marcha hacia la integración continental, de conformidad con lo estipulado en el tratado de Abuja por el que se establece la Comunidad Económica Africana.

59. En los últimos cinco años han surgido una cantidad de mecanismos nuevos de cooperación mientras que algunos grupos existentes se han ajustado o vigorizado. Entre los nuevos figuran, por ejemplo, la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA según la sigla francesa), que comprende los países de la zona del franco CFA del oeste de Africa. Las agrupaciones ya existentes que tienen nuevos estatutos incluyen la Zona de Comercio Preferencial de los Estados de África Oriental y Meridional (PTA) que se ha convertido en el Mercado Común de esa región (COMESA); la Conferencia para la Coordinación del Desarrollo de África Meridional (SADCC) transformada ahora en la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), y la Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC) que pasa a ser la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC en francés).

60. Esta evolución refleja una creciente toma de conciencia entre los países africanos acerca del imperativo de la integración para su supervivencia económica, a la luz de las experiencias de integración económica en las otras regiones del mundo y la marginalización de África en las tendencias económicas mundiales. El interrogante fundamental es si África en conjunto puede integrar competitiva y lucrativamente la economía mundial y así exorcizar su creciente marginalización sin lograr primero una integración económica e industrial interna.

61. Sin embargo, aunque el objetivo de integración está claro, su implementación efectiva parece obstaculizada por una serie de factores que se refuerzan entre sí:

a) La falta de difusión y aplicación a nivel nacional de las decisiones adoptadas en los niveles subregional y regional con respecto a la integración y cooperación económicas;

b) Abrumadoras crisis nacionales y prioridades de supervivencia económica que han socavado la participación financiera en proyectos e instituciones cooperativas subregionales y regionales;

c) Persistencia de pautas económicas y comerciales heredadas del período colonial y limitada diversificación de las economías nacionales;

d) Conflictos políticos dentro de los estados y entre ellos;

e) La gran similitud de los principales productos básicos comerciados y las estructuras industriales;

f) Una integración física y económica todavía limitada en algunos países;

g) Inadecuadas infraestructuras de transporte y comunicaciones nacionales y transnacionales en algunas subregiones;

h) Incompatibilidad de las políticas e instituciones económicas y monetarias nacionales;

i) Excesivo control aduanero de las corrientes comerciales transfronterizas incluso entre países pertenecientes a la misma comunidad económica o unión aduanera; y

j) El limitado estímulo que se da de esta manera al sector privado y a la sociedad civil de África en general para la búsqueda de la integración regional.

62. A pesar de lo antedicho, hay firmes indicios de que el impulso regional hacia la paz así como las reformas políticas y económicas están sentando las bases de la cooperación e integración regionales, como lo muestra la reciente adopción de instrumentos legales para regir la liberalización y expansión del comercio, la cooperación monetaria, las industrias y las empresas, el desarrollo de los recursos humanos, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, etc. La etapa siguiente es implementar estos instrumentos a nivel de cada país, incorporándolos en la legislación nacional y obligando a que se los ponga en práctica a nivel de cada departamento.

63. Otra tendencia positiva observada en el informe de la OCDE titulado "Development Cooperation" es el creciente reconocimiento por parte de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de los polifacéticos beneficios de la cooperación y la integración en los países en desarrollo, que crean mercados más eficientes y grandes y por lo tanto contribuyen a la ampliación de las corrientes comerciales y de inversión, incluida la transferencia de tecnología y los conocimientos administrativos. También se está reconociendo más y más que los planes de integración regional contribuyen a la paz y a la estabilidad dentro de las comunidades integradas y proporcionan incentivos para continuar y consolidar las reformas de política macroeconómica. Por estas diversas razones, según el informe de la OCDE, los miembros del CAD advierten ahora la necesidad de incluir una dimensión regional en sus estrategias de cooperación para el desarrollo (véanse las páginas 48-51).

64. Los inspectores creen que se podría hacer más para transformar las organizaciones subregionales de África en los motores de los procesos de integración. Algunos de los enfoques que probablemente reforzarán la cohesión de estas organizaciones subregionales incluyen, por ejemplo, reuniones periódicas de los países miembros de cada comunidad subregional en los distintos sectores a nivel de ministros o directores con miras a:

a) Adoptar posiciones políticas comunes en los foros internacionales y en las negociaciones con la comunidad de donantes internacionales;

b) Armonizar el plan de desarrollo nacional y los ciclos presupuestarios, los programas de reforma macroeconómica, las políticas científicas y tecnológicas, las políticas monetarias y de fomento de las inversiones, así como el derecho relativo a las sociedades para acicatear la función de las fuerzas de mercado en la cooperación e integración económica subregional;

c) Establecer políticas y estructuras de desarrollo industrial que se refuercen entre sí y facilitar la creación de empresas y proyectos comunes

para acelerar la aplicación de programas del Decenio del Transporte y las Comunicaciones en África y el Decenio del Desarrollo Industrial para Africa;

d) Concebir estrategias comunes con el sector privado y la comunidad de donantes a fin de movilizar recursos para la construcción y mantenimiento de caminos transitables por automotores que unan a los países de cada subregión.

65. Los inspectores recomendaron las siguientes medidas que podrían convertir en hechos concretos las intenciones políticas de los gobiernos africanos de fortalecer su colaboración para la consecución de sus objetivos comunes de desarrollo:

a) Que la OUA convoque reuniones anuales de los directores de las organizaciones subregionales para que puedan intercambiar experiencias y reforzar la coordinación y las complementariedades entre instituciones que se superponen dentro de la misma subregión como en África Occidental o África Oriental y Meridional;

b) Que se fortalezca la unidad política dentro de cada comunidad subregional mediante la creación de:

- i) Sistemas colectivos de defensa y seguridad, así como otros mecanismos para promover las buenas relaciones entre vecinos, la paz y la estabilidad;
- ii) Parlamentos de las comunidades, como ya se prevé en los nuevos tratados de la CEMAC y la CEDEAO;
- iii) Servicios y representaciones diplomáticos y consulares comunes, lo que tendría importantes beneficios en cuanto a costos;

c) Debe darse a las organizaciones que trabajan en la integración regional la capacidad jurídica necesaria para:

- i) Tomar decisiones jurídicamente vinculantes o que tienen una aplicación directa en los países miembros tal como se dispone en el tratado de Abuja de la CEA;
- ii) Crear fuentes autónomas de ingresos, independientes de las asignaciones de los países miembros (como se estipula por ejemplo en el nuevo tratado de la CEDEAO) y cooperar directamente con los socios de la comunidad de donantes internacionales en la movilización de recursos para proyectos de integración;

d) Cada Estado africano miembro podría:

- i) Formular una política y una estrategia nacional coherente sobre la cooperación subregional y regional en particular y la cooperación Sur-Sur en general, a fin de asegurar que las políticas nacionales y los planes de desarrollo armonizan con los objetivos de la integración subregional y regional;
- ii) Establecer puntos focales nacionales, ministerios separados en comités interministeriales como ya se hace en algunos países, para vigilar y acelerar la puesta en práctica a nivel nacional de la integración y las políticas y programas de cooperación Sur-Sur.

D. La mujer en el proceso de desarrollo

66. La contribución de la mujer a los componentes económicos y sociales de la sociedad africana es una realidad ampliamente reconocida. Su presencia y participación son muy visibles en muchos sectores de la vida en África y no podría concebirse ninguna actividad básica de la estructura económica y social de los países africanos sin tomar en cuenta ese factor.

67. Conviene notar que las prioridades del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África convergen con las identificadas en la Plataforma de Acción para África adoptada en la quinta conferencia regional africana sobre la mujer, realizada en Dakar en noviembre de 1994, y preparatoria de la conferencia sobre la mujer de Beijing en septiembre de 1995. La comparación de ambos documentos, aunque necesariamente sintética, puede resultar útil para la causa de la integración de la mujer en el proceso de desarrollo. Las áreas críticas identificadas son, a saber:

- i) LA POBREZA - Se supone que un tercio de la población africana vive en una pobreza abyecta y que la carga la sufren en especial las mujeres. La crisis, que va agravándose, está produciendo una "feminización" de la pobreza. La seguridad alimentaria es una de las prioridades del Nuevo Programa. Sin una participación más organizada desde el punto de vista institucional de la mujer en la vida rural y el reconocimiento de su indispensable contribución a la producción de alimentos, no podrá superarse la discriminación que sufren las mujeres africanas. Es necesario que los gobiernos emprendan una acción dinámica para dar un mayor poder económico a las mujeres y aumentar su participación en la producción rural y el comercio como parte de la lucha contra la pobreza;
- ii) ANALFABETISMO - La tasa de alfabetización de las mujeres africanas de edad adulta es la más baja del mundo. Hay aún demasiados impedimentos para que las mujeres tengan acceso a la educación. El énfasis que se da en el Nuevo Programa a la campaña contra el analfabetismo concierne a hombres y mujeres por igual. De hecho, el enfoque respecto de la educación en África está dominado predominantemente por los hombres y esto podría modificarse en forma radical. El enorme potencial femenino del continente puede movilizarse en beneficio de África sólo mediante la plena participación de la mujer en el sistema educativo;
- iii) SALUD - Las estadísticas muestran que África tiene las tasas más altas de fecundidad y de mortalidad derivada de la maternidad. Los gobiernos deben ocuparse en forma preferencial de los servicios de atención de salud y otros conexos para la mujer. Deben asignar un mayor porcentaje de los recursos a ese sector para la promoción y protección de la mujer. La integridad de la familia africana se ha visto socavada por masivas migraciones urbanas que dejan la carga de la familia en los hombros de la madre, lo que multiplica el número de unidades familiares encabezadas por una mujer. Los gobiernos deben acelerar la adopción de medidas para subvencionar los servicios de salud y proporcionar servicios de planificación familiar, información, educación y otros servicios relacionados;
- iv) DERECHOS DE PROPIEDAD Y SOBRE LAS TIERRAS - En muchos países africanos, la legislación, las tradiciones y ciertas prácticas centenarias impiden que las mujeres hereden y que ejerzan derechos

civiles fundamentales como el derecho a la propiedad. El compromiso de los africanos ante la comunidad de donantes internacionales está vinculado a la modernización de las estructuras internas del estado y a las buenas prácticas de gobierno, un compromiso que se ha plasmado en el Nuevo Programa. Por lo tanto es necesario modificar leyes y reglas para asegurar la protección de los derechos de la mujer y la corrección de las disparidades existentes en asuntos de matrimonio, divorcio, manejo de la familia y herencia;

- v) FACULTADES POLÍTICAS - A pesar del avance de la democracia en África, la participación de la mujer en la vida política y en el proceso de adopción de decisiones es muy limitada. Una de las principales prioridades del Nuevo Programa es el proceso de democratización y la plena implementación de las varias declaraciones e instrumentos africanos sobre el tema. Por lo tanto es indispensable que se tomen medidas para asegurar una adecuada presencia de la mujer en los distintos niveles políticos y administrativos, así como en las organizaciones regionales africanas y las instituciones internacionales. Las mujeres también deben participar en las decisiones que les conciernen o les interesan específicamente;
- vi) LOS DERECHOS DE LA MUJER - La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ha sido firmada por casi todos los estados africanos. Otros documentos internacionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos son muy específicos en cuanto a la defensa y promoción de las mujeres y las niñas. En el Nuevo Programa se declara que África se compromete a asegurar igualdad de oportunidades para la mujer en todos los niveles. Es necesario multiplicar y fortalecer los instrumentos destinados a supervisar el cumplimiento por parte de los gobiernos de sus obligaciones nacionales e internacionales para combatir la discriminación contra la mujer;
- vii) LA MUJER Y LA PAZ - Como se señaló en el Nuevo Programa, la paz es un requisito previo indispensable para el desarrollo. Como consecuencia de los conflictos, el 35% de la población de refugiados se encuentra en África y de esta cifra, el 80% son mujeres y niños. Además, el número de personas desplazadas internamente, en especial mujeres y niños, ha aumentado dramáticamente. Es necesario que las mujeres intervengan más en los procesos de paz, partiendo de su función de educadoras para la paz en el seno de la familia y fortaleciendo su presencia en las iniciativas para el mantenimiento y la consolidación de la paz en África.

68. La evaluación que antecede de los esfuerzos que están realizando los gobiernos africanos para la aplicación de las prioridades del Nuevo Programa sugiere tendencias sistémicas hacia la futura estabilidad y el resurgimiento económico del continente. Estas tendencias son especialmente evidentes en el campo de las reformas democráticas y los programas de liberalización de la economía, así como en el progresivo arreglo de los conflictos más perturbadores en el aspecto económico para la región y el establecimiento de las bases institucionales necesarias para la cooperación y la integración económicas. Puesto que el éxito en estas áreas fundamentales repercutirá positiva y directamente en todos los demás sectores, en especial el del desarrollo social donde la mujer cumple una función importante, los

inspectores concluyen que los estados africanos miembros está siguiendo el camino correcto en la aplicación progresiva de sus compromisos en virtud del Nuevo Programa. La medida en que la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas en particular los apoya en este empeño se examina en los capítulos siguientes.

IV. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

69. Aunque el Nuevo Programa hace hincapié en que la responsabilidad primaria del desarrollo recae en los gobiernos y los pueblos africanos, no pone menos énfasis en el respaldo que se requiere de la comunidad internacional. La responsabilidad compartida de los socios externos por la renovación política y económica de África puede hallarse en el hecho de que gran parte de la historia de desarrollo del continente en los últimos siglos se ha visto marcada indeleblemente por fuerzas políticas y económicas externas.

70. Además de las razones históricas, el apoyo internacional a África también atiende a los intereses mismos de la comunidad mundial. El aumento significativo de los niveles de vida y del poder adquisitivo en África debería estimular las corrientes mundiales de comercio e inversión. En forma similar, la erradicación de las causas básicas de los conflictos y la pobreza evitará desembolsos futuros y probablemente reiterados de considerables recursos internacionales para las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de la región.

71. Inversamente, si la compleja crisis de África no se soluciona con eficacia, su probable impacto en términos de quebrantos políticos y sociales, aumento de los movimientos de refugiados, destrucción del medio ambiente o propagación de epidemias cruzará sin duda las fronteras africanas. Por lo tanto, una sólida iniciativa internacional para África durante su actual transición política y económica es más un imperativo preventivo que una empresa caritativa para la comunidad internacional.

72. Los compromisos estipulados en el Nuevo Programa para la comunidad mundial abarcan en particular la búsqueda de una solución duradera para el problema de la deuda de África, el suministro de recursos suficientes para reforzar las reformas económicas y apoyo para la diversificación de las economías y productos básicos de África. Estos compromisos fundamentales han sido respaldados además en dos resoluciones complementarias de la Asamblea General sobre el Nuevo Programa, a saber la 48/214 del 23 de diciembre de 1993 y la 49/142 del 23 de diciembre de 1994.

73. Estos mismos compromisos se recordaron en algunas conferencias internacionales y reuniones intergubernamentales como la Conferencia Internacional sobre el Desarrollo de África celebrada en Tokio en octubre de 1993, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague de marzo de 1995, o la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de julio de 1995. Los miembros del CAC también han expresado profunda preocupación, en el contexto de la iniciativa especial para África del Secretario General por las restricciones externas que amenazan paralizar la recuperación económica y el desarrollo del continente.

74. A pesar de las resoluciones mencionadas de la Asamblea General y numerosas deliberaciones y propuestas en varios foros acerca de la cooperación internacional que se requiere para abordar con mayor eficacia el problema de la deuda de África, promover las corrientes de recursos hacia el continente y apoyar la diversificación de sus economías, los inspectores no

han logrado aún discernir una actividad concreta respecto de estas cuestiones, excepto en lo relativo al tratamiento de la deuda (véase más adelante). Sin embargo, parece haber consenso de que el cumplimiento por parte de la comunidad internacional de sus compromisos en virtud del Nuevo Programa favorecería definitivamente la transición positiva tanto política como económica que ya se ha iniciado en gran parte de África y mejoraría las perspectivas de la región para una rápida recuperación económica y el crecimiento.

75. Esa fue también una de las conclusiones del debate sobre el desarrollo de África en la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de julio de 1995: "si la comunidad internacional no apoya los esfuerzos nacionales, las reformas emprendidas hasta ahora no podrán mantenerse. No hay que olvidar que el consenso logrado respecto del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 cuenta con el apoyo pleno de la comunidad internacional, sobre la base de una colaboración genuina. Habida cuenta de que los gobiernos africanos han emprendido valerosas reformas, la comunidad internacional tiene la obligación moral y económica y financiera de ayudar a África". (E/1995/117 del 26 de julio de 1995, párrafo 13).

76. Conviene mencionar sin embargo que las deliberaciones en la serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC no significaron la iniciación de un emprendimiento práctico a largo plazo de la comunidad internacional para tratar en forma decisiva las limitaciones externas para el desarrollo de África. Tampoco recibió el Nuevo Programa la atención y el apoyo que hubiese sido de esperar del ECOSOC. Este resultado insatisfactorio suscitó decepción entre algunas delegaciones durante el examen del informe del ECOSOC en el Segundo Comité de la Asamblea durante su quincuagésimo período de sesiones. Algunas de las limitaciones críticas para la recuperación económica de África, que la comunidad internacional se comprometió a abordar en el contexto del Nuevo Programa, se comentan brevemente a continuación.

A. Carga de la deuda

77. Últimamente se han registrado ciertos progresos en el problema de la deuda. Las condiciones recientemente adoptadas por el Club de París en la reunión de Nápoles constituyen un grato paso adelante. Conforme a estas condiciones los países más pobres y más endeudados tendrían derecho, entre otras cosas a una reducción del 67% del servicio de la deuda, frente al 50% según las condiciones de Toronto mejoradas.

78. Sin embargo, a juzgar por lo que dice la UNCTAD en su "Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1995", se han suscitado ciertas vacilaciones en la aplicación de las condiciones de Nápoles. "Los criterios de admisibilidad han restringido indebidamente el número de países que se beneficia del tratamiento más favorable. Además, las restricciones presupuestarias legales o de política para la reducción de la deuda que enfrentan algunos acreedores pueden llegar a impedir que el tratamiento necesario se convierta en realidad. Además, la gama de la deuda que puede beneficiarse de la reducción se ha achicado mucho. Si bien las condiciones de Nápoles pueden reducir significativamente el coeficiente del servicio de la deuda para más de la mitad de los 33 países de ingresos bajos estudiados, para muchos otros, el coeficiente seguirá siendo demasiado alto" (véase el prólogo, página II).

79. Empero, las condiciones de Nápoles son sólo una estrategia de reducción de la deuda entre varias otras que se están examinando actualmente en distintas partes. Por ejemplo, el Banco Mundial está considerando crear un servicio multilateral para la deuda a fin de cubrir los pagos del servicio y del principal en el caso de préstamos multilaterales a los países más pobres. Otras propuestas que aliviarían la insostenible carga de la deuda de África incluyen la venta de una parte de las reservas de oro del FMI a fin de reducirla, o la utilización de una parte de una nueva asignación de DEG para aliviar la deuda multilateral. En la iniciativa especial para África del Secretario General también se propone una serie de medidas para tratar la crisis de la deuda africana. Todos estos enfoques innovadores, incluidos los especificados en el mismo Nuevo Programa, como la conversión de deuda en capital o en empresas comunes orientadas a la exportación, recompra de deuda, intercambio de deuda por proyectos ambientales o por estrategias de alivio de la pobreza, merecen que los miembros de la comunidad internacional los apoyen y conviertan en acciones.

B. Corrientes de recursos

80. En 1992 el Nuevo Programa había contemplado una AOD neta mínima de 30.000 millones de dólares para África, que incrementaría de allí en adelante en un 4% por año en términos reales, para sostener las reformas económicas y permitir que los países africanos logren una tasa media de aumento del PNB de por lo menos 6% al año en términos reales durante el decenio de 1990. Pero las corrientes de AOD reales a la región no han alcanzado ni por asomo la meta prescrita por el Nuevo Programa, declinando de unos 22.000 millones de dólares en 1992 a 19.700 millones de dólares en 1993 para estancarse en ese monto desde entonces. El crítico déficit de financiamiento para el desarrollo que enfrenta actualmente África queda ejemplificado por la considerable discrepancia entre las necesidades globales de recursos de 60.000 millones de dólares al año que estiman la CEPA y el Banco Mundial y el monto verdadero de las corrientes de recursos netas agregadas (AOD y otras fuentes) de 23.000 millones de dólares en 1980 que bajó a 21,7 millones de dólares en 1993.

81. Estas sombrías tendencias de los recursos hacen pensar que el Nuevo Programa, a mediados de su período, no ha logrado hasta ahora reunir a la comunidad internacional en una medida mayor que su desafortunado antecesor, el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África. Las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, cuya magnitud no logró prever el Nuevo Programa han atraído evidentemente un monto mayor de recursos desde 1991 que los sectores prioritarios de desarrollo expuestos en el Nuevo Programa, como se examina en el próximo capítulo. Los inspectores no advierten indicio alguno de que las actuales perspectivas en materia de recursos tengan probabilidades de mejorar en medida significativa en el futuro cercano.

82. Si se las considera en un contexto más amplio, África y el Nuevo Programa podrían muy bien convertirse en las víctimas de las nuevas tendencias mundiales en lo relativo al suministro de capital para el desarrollo desde el comienzo del decenio actual. Las realidades del período posterior a la guerra fría han impuesto una dura competencia por los recursos para el desarrollo que, en conjunto, se están contrayendo en el mundo entero. En muchas otras partes del mundo han surgido numerosos pretendientes a los fondos oficiales y privados de financiamiento para el desarrollo. Mientras tanto, los presupuestos públicos de ayuda están disminuyendo; los donantes han hecho más rigurosas las condicionalidades y la selectividad cuando distribuyen ayuda para el desarrollo, mientras que las fuerzas del mercado y las inversiones extranjeras directas en particular son reconocidas por casi todos como la fuerza impulsora del crecimiento económico y del desarrollo. Y aún más, los decepcionantes resultados de la ayuda brindada anteriormente para el desarrollo, en especial en África, parecen haber engendrado cierta fatiga por no decir un patente escepticismo acerca de la eficacia de la ayuda.

83. A primera vista, estas nuevas realidades no auguran nada bueno para la recuperación económica de África, puesto que la región todavía depende para su desarrollo mucho más de la AOD que cualquier otra región del mundo, mientras que las corrientes de inversiones extranjeras directas y los préstamos de los bancos comerciales siguen dejándola de lado. Pero una visión más optimista y a largo plazo de la situación señala una oportunidad histórica para que los países africanos asuman finalmente la responsabilidad soberana de su desarrollo, a nivel de país y de región, mediante una aplicación más amplia de las reformas originadas internamente y estrategias autosuficientes no obstaculizadas por los vaivenes y las condicionalidades que conllevan las corrientes de AOD. Al hacerlo, los países africanos estarían confrontando, como deben hacerlo, la dura realidad de que no es probable que su actual dependencia excesiva de la ayuda externa para el desarrollo sea sostenida durante mucho tiempo por los principales países donantes que, con creciente frecuencia, opinan que el comercio es mejor que la ayuda y que es muy probable que la reemplace en última instancia.

84. Los recursos internos de África, que distan mucho de ser insignificantes, pueden utilizarse más y en forma más eficiente para lograr la reanudación del crecimiento económico. Los países africanos pueden esperar ejercitar la autoría, el control y la coordinación de sus programas y proyectos de desarrollo sólo mediante una sustitución progresiva de su dependencia de la ayuda externa y recurriendo al máximo a los recursos indígenas.

85. Por lo tanto, parecería indispensable que los gobiernos africanos trataran de cubrir el amenazante déficit de recursos mediante una

movilización mucho más intensa de sus recursos nacionales y regionales, lo que constituirá la corriente principal para la recuperación económica y el crecimiento. El estímulo creativo requerido para la generación interna de procesos y recursos para el desarrollo ya lo están proporcionando las positivas reformas políticas y económicas mencionadas en el capítulo anterior. Sin embargo, podría hacerse más por extender el patrimonio y las capacidades productivas de África.

86. La clase política de África en general incluye ejemplos de altas normas de probidad en la gestión de la cosa pública; tales ejemplos podrían convertirse en una norma general de liderazgo para los países de la región. Debería galvanizarse a la totalidad de la sociedad civil para que asuma el control del proceso de desarrollo mediante estrategias horizontales como la delegación de facultades políticas, económicas y administrativas a los distritos o las comunas. Las fuerzas armadas podrían readiestrarse para que encabezaran las obras públicas y los programas de reconstrucción. Las reformas macroeconómicas podrían tratar de promover el espíritu empresarial y las estructuras de producción. Podría fomentarse y ampliarse el comercio intrarregional y las inversiones. También podrían ampliarse las oportunidades para la generación de ingresos. Podrían reformarse los sistemas de justicia y las administraciones públicas para que sirvan con más rigor a los intereses y los objetivos de desarrollo nacional. También se podría aumentar las tasas de ahorro interno, optimizar la recaudación de rentas y enfocar el gasto público en forma más eficiente en los sectores productivos y los programas de reducción de la pobreza.

87. Algunos ejemplos recientes tanto dentro como fuera de África sugieren que es más frecuente que las corrientes mundiales oficiales y privadas de recursos tiendan a seguir más que a preceder los esfuerzos internos por generar recursos y racionalizar los aspectos fundamentales de la política económica interna en un contexto confiable y predecible de estabilidad política y gobierno eficaz. La enseñanza que se extrae de esto es aparentemente que la gestión óptima de los recursos nacionales es una condición previa no sólo para atraer recursos externos en el contexto de un mundo cada vez más competitivo, sino también para el uso productivo de los mismos. Contemplada bajo esa luz, la actual crisis de recursos externos que enfrenta África quizás sea una bendición ya que acicateará a los países de la región a alistar su potencial más recóndito para alcanzar un desarrollo autosuficiente.

88. No obstante, los inspectores observan que actualmente sólo puede buscarse la autosuficiencia como una meta a largo plazo y no como una posibilidad cercana. Las nuevas instituciones de gobierno democrático y sensible que se están creando deben poder asentar firmemente sus raíces en la sociedad civil. Primero deben establecerse y fortalecerse las estructuras de producción así como las capacidades tecnológicas e institucionales que se requieren para autopropulsar internamente el desarrollo. Deben formarse recursos humanos capacitados. Deben repararse o construirse desde cero las infraestructuras físicas y sociales. Es menester invertir el perpetuo deterioro de la relación de intercambio mediante mejores mecanismos de fijación de precios y acceso al mercado para las exportaciones principales de África. En todos estos campos, los socios externos de África tienen una importante función que cumplir respaldando el avance hacia la autosuficiencia definitiva en materia de desarrollo.

89. El plan Marshall que se aplicó al terminar la segunda guerra mundial es quizás el mejor ejemplo de la forma en que la ayuda oficial para el desarrollo puede tener un poder multiplicador en las inversiones del sector privado, de modo de permitir a toda una región reanudar el crecimiento

económico y alcanzar la autosuficiencia. Un ejemplo más reciente es el de las sustanciales corrientes de recursos públicos y privados a los países de Europa Central y Oriental para garantizar el éxito de sus programas de reestructuración económica.

90. Si bien muchos países africanos han iniciado una reestructuración similar de sus economías de acuerdo con los compromisos enunciados en el Nuevo Programa, sólo unos pocos han recibido hasta la fecha suficiente apoyo externo. Todavía no se ha logrado consenso respecto de la reposición de los servicios crediticios en condiciones concesionarias más pertinentes para la región, como los de la Asociación Internacional de Fomento y el Fondo Africano de Desarrollo. Aunque la AOD está disminuyendo, los recursos disponibles podrían aplicarse mejor para apoyar las reformas en África.

91. Por ejemplo, los donantes bilaterales podrían coordinar más rigurosamente su ayuda y sus políticas de desembolso, y sincronizar sus intervenciones en sectores prioritarios para la reforma con los países de la región y los donantes multilaterales. En forma similar, podría lograrse una repercusión mayor y reducirse la antieconómica superposición, si las instituciones financieras de desarrollo reforzaran la colaboración y sincronizaran las acciones con el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en apoyo de las prioridades del Nuevo Programa, en especial en lo relativo a las reformas de políticas sectoriales y macroeconómicas. Las numerosas condicionalidades vinculadas a los desembolsos de ayuda podrían simplificarse más para acelerar las corrientes de recursos y facilitar una eficiente coordinación y administración de los programas por parte de los gobiernos receptores.

92. Siguiendo el ejemplo del Gobierno del Japón, que patrocinó y fue sede de la Conferencia Internacional sobre el Desarrollo de África celebrada en Tokio en octubre de 1993 y el del gobierno de Indonesia que actuó de anfitrión de la reunión complementaria de dicha conferencia internacional sobre el marco de Bandung para la cooperación entre Asia y África, otros miembros de la comunidad internacional, en particular los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, podrían adoptar iniciativas similares para promover e intensificar las corrientes de inversiones privadas a la región de África y ampliar el acceso a sus mercados para las exportaciones africanas levantando las restricciones comerciales y adoptando otras medidas especiales destinadas a aumentar los ingresos de exportación de África.

C. Sector de los productos básicos

93. Las economías africanas dependen principalmente del sector de los productos básicos (actividades primarias de producción en agricultura, silvicultura, pesca y minería). La mayoría de los países de la región derivan más del 90% de sus ingresos de exportación de una gama muy limitada de productos básicos, cuyos precios declinaron pronunciadamente en el mercado mundial durante los años ochenta. Por ejemplo, los precios del café y del cacao, dos importantes productos básicos de la región, cayeron en un 70% mientras que los del algodón, el aceite de palma y el sisal registraron una disminución media de cerca del 50%. En consecuencia, la relación de intercambio agrícola de África bajó de 100 en 1980 a 64 para fines del decenio. La pérdida agregada de los ingresos de exportación para la región en conjunto se estimó en más de 50.000 millones de dólares cuando se hizo la revisión final del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África en 1990.

94. Una pérdida tan considerable en el poder adquisitivo de los productos básicos de exportación clave de África pone de relieve el efecto que en general pueden ejercer las restricciones externas y el clima internacional en las perspectivas de recuperación económica y crecimiento de la región, dejando de lado los factores internos positivos o negativos. Sin tomar en cuenta estos factores, parece haber una estrecha correlación entre el empeoramiento de la crisis de la región en los años ochenta y la drástica caída de sus ingresos por concepto de exportaciones de productos básicos durante el mismo período, debido a las fluctuaciones adversas de los precios en el mercado internacional sobre los cuales los países africanos, al igual que todos los países en desarrollo, no tienen control alguno.

95. Por cierto, el agravamiento de la carga de la deuda de África, las menores afluencias de recursos provenientes de fuentes oficiales y comerciales y la brusca disminución de los ingresos de exportación de productos básicos, forman un único nudo gordiano que no puede ser cortado por los países africanos por sí solos sino únicamente con una carta totalmente nueva de cooperación entre África y los principales países con los que comercia. Sin un desempeño mucho mejor del sector de los productos básicos de la región, y sin una reducción sustancial de las medidas proteccionistas del comercio y las subvenciones a la exportación de productos básicos en los países desarrollados, África quizás no logre nunca generar los recursos que necesita para saldar sus deudas y compensar la declinación de las afluencias de recursos. Por lo tanto, la solución a largo plazo para la crisis de desarrollo de África se encuentra en el núcleo mismo de su sector de productos básicos, que requiere radicales rumbos nuevos dentro de África misma, pero también en la comunidad internacional.

96. La Asamblea General ha venido abordando el problema de los productos básicos de África desde 1989 y lo ha destacado en las resoluciones 48/214 y 49/142 relativas a la aplicación del Nuevo Programa. Las medidas que se recomiendan en estas resoluciones avalan esencialmente las recomendaciones de un informe de 1993 preparado por la FAO a solicitud del Secretario General y titulado "Necesidad y viabilidad del establecimiento de un fondo de diversificación para los productos básicos de África (A/48/335).

97. En este informe se recomienda que:

a) Se establezca un mecanismo de diversificación para los productos básicos de la región en el Banco Africano de Desarrollo por un período inicial de tres a cuatro años con recursos por valor de 50 a 75 millones de dólares;

b) Se establezcan consejos nacionales sobre el tema de la diversificación integrados por representantes del gobierno, el sector privado (incluidas las organizaciones no gubernamentales), la comunidad científica y las organizaciones multilaterales, a fin de generar una corriente de propuestas sobre proyectos que se corresponda con las prioridades y los programas nacionales de diversificación.

98. Un informe complementario del Secretario General sobre el mismo tema (A/48/914) se expuso sobre las formas y los medios de poner en práctica las recomendaciones anteriores, con hincapié en las medidas que se requieren en los niveles nacional, regional e internacional para respaldar la diversificación del sector de productos básicos de África. Sin embargo, a esta altura parece que la creación de un mecanismo de diversificación en el Banco Africano de Desarrollo tiene todavía que obtener el firme apoyo de los miembros pertinentes de la comunidad de donantes internacionales, como se recomienda en la resolución 49/142 de la Asamblea General, además de la opinión general de que el sector privado debe participar plenamente, y que se debe recurrir a las instituciones financieras internacionales para financiar los proyectos y programas de diversificación de los productos básicos.

99. Sin embargo, a fin de dar vitalidad al sector de los productos básicos, en muchos países se necesita un gran volumen de inversiones a largo plazo, en especial para las redes viales nacionales ya que las instituciones financieras existentes no siempre han estado dispuestas a financiarlas o no han podido hacerlo. Por ejemplo, todavía falta conseguir fondos suficientes de fuentes oficiales o privadas de la comunidad internacional para muchos proyectos viales que se han estudiado en el contexto del Decenio del Transporte y las Comunicaciones para África. No será posible comenzar a diversificar los productos básicos si no se cuenta con infraestructuras eficientes de transporte y comunicaciones nacionales e intrarregionales, porque éstas son una condición previa y esencial para atraer un monto sustancial de inversiones para vigorizar el sector de los productos básicos.

100. No hay duda alguna de que una mayor diversificación horizontal y vertical de los productos básicos de África permitirá que los países de la región, además de otros beneficios, aprovechen plenamente las nuevas oportunidades de acceso a los mercados producidas en virtud de los acuerdos de la Ronda Uruguay, y amortigüen el impacto de la posible erosión de las preferencias comerciales que disfrutaban conforme a la Convención de Lomé y el Sistema Generalizado de Preferencias. Algunos ejemplos dentro y fuera de África muestran que los países que comenzaron pronto a desarrollar y diversificar el sector de los productos básicos y la base económica en general tienen hoy las economías más sólidas.

101. Sin embargo, la concentración en la diversificación per se aparentemente no ha permitido prestar la debida atención a las graves imperfecciones que se observan en el funcionamiento de los mercados internacionales de productos básicos, en particular los mecanismos de fijación de precios que en general recompensan a los que comercian y penalizan a los que producen. Aún persisten ciertos interrogantes sobre la medida en que la aplicación de las condiciones de la Ronda Uruguay permitirá superar las distorsiones del mercado. Empero, cualquiera sea el resultado de su puesta en práctica, las barreras arancelarias, reconstruidas o disimuladas, seguirán perjudicando a las exportaciones de productos básicos africanos, y la práctica de aumentar los aranceles que aplican los países desarrollados con respecto a las exportaciones con valor agregado de las regiones en desarrollo seguirá obstruyendo la diversificación vertical del sector de los productos básicos

africanos. Los acuerdos internacionales sobre productos básicos no están funcionando satisfactoriamente en especial los del café y el cacao. Los planes de estabilización de precios son insuficientes o no funcionan bien y hay considerables posibilidades de activar la cooperación entre países productores y consumidores a fin de poder predecir en cierta medida la forma en que funcionarán los mercados internacionales de productos básicos y asegurar cierta estabilidad en los ingresos que necesitan las comunidades agrícolas africanas para mejorar sus niveles de vida.

102. Sin un accionar firme a nivel de la comunidad internacional para tratar con amplitud estas cuestiones más fundamentales de los mercados mundiales de productos básicos y sus precios, no habrá diversificación alguna que permita a los países africanos lograr los beneficios esperados, y las inversiones extranjeras orientadas a la exportación en el sector de los productos básicos seguirán siendo limitadas en razón de las dudas de los inversionistas sobre la estabilidad de los mercados de exportación y los obstáculos arancelarios. Puede observarse por ejemplo que los países africanos que han diversificado su producción incorporando las exportaciones de verduras y fruta frescas enfrentan los mismos problemas en el comercio internacional de productos básicos. Sin embargo, este sector, en vista de su dinámico crecimiento, parece ofrecer quizás la mejor oportunidad para la diversificación horizontal de la base de productos básicos de África.

103. Para que la diversificación hacia nuevos productos funcione como debiera, es indispensable que haya más disciplina, transparencia y estabilidad en los mercados mundiales. Se necesita una cooperación más estructurada entre los productores y los consumidores, en especial en cuanto a ulteriores reducciones o eliminación de aranceles, intercambio de información, investigación de mercado, promoción y desarrollo, a fin de asegurar que la diversificación realmente se justifica y está impulsada por las demandas y tendencias de los mercados externos y, además, por medio de medidas apropiadas y propicias adoptadas por los países con los cuales África más comercia. Además, el énfasis en los consejos nacionales sobre la diversificación de productos básicos no ha de oscurecer la necesidad más urgente de contar con organizaciones nacionales para el control de la calidad y las exportaciones, administradas directamente por cooperativas o asociaciones de productores a fin de garantizarles a éstos un acceso directo a los mercados regionales y mundiales.

104. En conjunto, el debate sobre la diversificación ha tendido hasta ahora a mencionar meramente la índole fundamental del sector de los productos básicos para las economías de la región. En el informe titulado "Los problemas de los productos básicos de África: hacia una solución", publicado en 1990, el grupo de expertos creado en 1989 por el Secretario General para estudiar esta cuestión observó que "La quiebra del sector de productos básicos ha sido un factor determinante de la crisis económica a que hace frente África, como agente y como víctima".

105. En el informe se instaba a los países africanos a que formularan y aplicaran, con el apoyo de la comunidad internacional, una estrategia nacional para los productos básicos en el contexto de una perspectiva de planificación a largo plazo y tomando en cuenta el clima macroeconómico, las necesidades de recursos, los requisitos para el desarrollo de los recursos humanos, la investigación y el desarrollo tecnológico y los beneficios potenciales provenientes de la cooperación regional, etc. En el informe también se pedía específicamente a las instituciones financieras multilaterales, el PNUD, la CEPA, la UNCTAD, la FAO y la ONUDI que ayudaran a formular y poner en práctica dicha estrategia, y a movilizar los recursos que requiriera, en cada país africano.

106. Al igual que otras iniciativas y resoluciones de la Asamblea General sobre África, el informe mencionado preparado por el Grupo de Expertos a solicitud de la Asamblea, aparentemente no ha producido medidas complementarias en África ni fuera de ella, además de la limitada discusión sobre la diversificación de los productos básicos, que es sólo una de las varias recomendaciones pertinentes efectuadas por dicho Grupo. En opinión de los inspectores, la necesidad de contar con estrategias nacionales sobre productos básicos es lo suficientemente importante y urgente como para justificar su nueva consideración por parte de los países africanos y la comunidad internacional, incluidas en particular las organizaciones del sistema mencionadas en el párrafo que antecede.

107. Dichas estrategias deberían constituir el elemento central de las políticas nacionales de desarrollo a largo plazo y de planes de acción debidamente racionalizados en un contexto subregional a fin de fomentar las complementariedades entre países, además de economías de inversión y de escala. Las estrategias deberían estipular los objetivos de política de las reformas macroeconómicas y los programas de desarrollo sectorial. Las políticas y las inversiones en las esferas de las infraestructuras de transporte y comunicaciones, el fortalecimiento de las competencias, la ciencia y la tecnología, la promoción del comercio, el desarrollo rural, el fomento del sector privado, la industrialización, la energía y los recursos naturales, la protección del medio ambiente, la cooperación e integración intrarregionales, etc. deberían todas tratar de revitalizar el sector de los productos básicos agrícolas que es la base de las economías africanas y la garantía primaria de la seguridad alimentaria y de la mejora del nivel de vida de la mayoría de las poblaciones del continente.

108. En pocas palabras, lo que ocurra en el sector de los productos básicos africanos determinará primordialmente el éxito o el fracaso de la recuperación económica y el desarrollo de la región y el resultado de las campañas de reducción de la pobreza que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague presentara como una prioridad trascendente para la comunidad internacional.

V. EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

A. Panorama general

109. En el transcurso de sus visitas al terreno en los países africanos en relación con esta evaluación, sorprendió a los inspectores observar, cuatro años después de la aprobación del Nuevo Programa una casi total falta de conocimientos sobre este programa entre los equipos del sistema de las Naciones Unidas que trabajan en los países. Esta situación fue muy bien resumida en la forma siguiente en una carta de un Coordinador Residente dirigida a los inspectores:

"He tenido la oportunidad de consultar con mis colegas y lamento tener que informar una falta casi total de conocimiento sobre el Nuevo Programa para el desarrollo de África entre los representantes del sistema de las Naciones Unidas a nivel de país.

Algunos de nosotros habíamos leído sobre el Nuevo Programa en los folletos e informes iniciales de las reuniones presididas por el Secretario General, pero nadie se había percatado de que se requerían

gestiones específicas de parte nuestra a nivel del país. Uno de los colegas de la ONUDI dijo: 'He trabajado bastante sobre el Nuevo Programa en la sede, pero dudo que hubiera oído algo acerca del mismo si hubiese sido Director para un país'. Esta es, al parecer, la situación típica en otras organizaciones.

Evidentemente, algo ha marchado muy mal. No sé a quien se confió la responsabilidad de asegurar que todos interveníamos y se nos alentaba para cumplir nuestra función. Quienquiera haya sido, globalmente o en cada organización, no ha logrado transmitirnos el sentido de urgencia ni la importancia de la iniciativa ..."

110. Una razón de esta extraña situación, como se verá más adelante, es que las dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas que tenían específicamente a su cargo el Nuevo Programa no lograron divulgar información sobre el programa dentro del sistema y, en forma más particular, sobre el terreno en África. Otra razón es que si bien los órganos de política de algunas organizaciones del sistema como el PNUD, el UNICEF, la FAO y la OMS se adhirieron al Nuevo Programa, aparentemente ni éstas ni otras organizaciones tomaron medidas concretas para promoverlo decididamente a nivel de país. Los inspectores descubrieron que los representantes en los países no habían recibido instrucción específica alguna de sus sedes respectivas con respecto a la ejecución del Nuevo Programa.

111. Sin embargo, las respuestas al cuestionario de la Dependencia Común de Inspección que hicieron llegar las sedes de las organizaciones para esta evaluación reveló que si bien sus programas para África en general no mencionan específicamente el Nuevo Programa, concuerdan en líneas generales con sus objetivos prioritarios. Virtualmente todas las organizaciones han venido dando prioridad a África desde mediados del decenio de 1980, mucho antes de la aprobación del Nuevo Programa, y en la actualidad asignan a esta región una proporción sustancial de sus recursos para las actividades operacionales en pro del desarrollo.

112. La creciente atención que está mereciendo África en el sistema de Naciones Unidas probablemente queda bien ilustrada en las diversas reuniones a nivel de directores que ha celebrado el CAC desde 1994, con la finalidad de examinar nuevos enfoques para la crisis económica del continente. Estas reuniones se han concentrado esencialmente en las formas y medios de convertir en acción la iniciativa especial para África del Secretario General, que todavía se encontraba en etapa de proyecto cuando se terminó de preparar este informe.

B. Secretaría de las Naciones Unidas

113. El Secretario General, que en principio asume la responsabilidad global por la promoción del Nuevo Programa, ha tomado algunas iniciativas útiles para estimular el apoyo internacional para África. Además de sus numerosas declaraciones públicas en distintos foros sobre el reto que supone el desarrollo de esta región, creó en 1992 un Grupo de altas personalidades sobre el desarrollo de África. La mencionada "Iniciativa especial para África" que lanzara recientemente proyecta al continente como un "caso de prueba para la cooperación internacional en pro del desarrollo y para las Naciones Unidas".

114. Pero las encomiables iniciativas relativas a África del Secretario General aparentemente no han recibido una plena atención en las demás partes de su Secretaría y más específicamente en los arreglos institucionales establecidos en virtud del Programa 45 del plan de mediano plazo para 1992-1997 para promover la información acerca del Nuevo Programa y su ejecución. Las observaciones de los inspectores en el terreno no dejan duda alguna de que algunos elementos de esos arreglos son ineficientes, como lo demuestra el desconocimiento generalizado del Nuevo Programa entre los funcionarios del sistema de Naciones Unidas destinados en los países africanos. Estos arreglos se describen a continuación:

115. El programa 45, titulado "Crítica situación económica, recuperación y desarrollo de África" del plan de mediano plazo para 1992-1997, revisado, se creó de conformidad con la resolución 45/253 de la Asamblea General del 21 de diciembre de 1990. El objetivo original del programa era promover la ejecución del Programa de Acción para la recuperación económica y el desarrollo de África por la comunidad internacional. Luego de la adopción del Nuevo Programa en 1991, se revisó el Programa de Acción de modo que reflejara la esencia del Nuevo Programa y posteriormente fue reafirmado por la Asamblea en las resoluciones 48/214 (1993) y 49/142 (1994) sobre el Nuevo Programa.

116. En términos de su estructura, el programa se divide en tres subprogramas:

Subprograma 1: Movilización de recursos;

Subprograma 2: Vigilancia, evaluación y seguimiento de la ejecución de programas de acción, incluidos sus aspectos financieros;

Subprograma 3: Campaña de fomento de la sensibilidad mundial ante la crítica situación económica de África.

117. Los recursos financieros asignados a los distintos subprogramas, así como las dependencias de ejecución de la Secretaría, según se dispone en el presupuesto por programas para el bienio 1996-1997 (Sección 7B) son los siguientes:

Estructura y recursos del programa 45

Subprogramas	Dependencia de ejecución y ubicación	Puestos	Otros gastos (miles de dólares)	Distribución de los recursos	
				Miles de dólares	Porcentaje
1	OSCAL (DCPDS) Nueva York	un D-2 un D-1 un P-5 un P-4 dos P-3 cuatro GS	574	2 331,8	58,0
2	IATF (CEPA) Addis Abeba, Etiopía	un P-5 un P-3	254,2	611,1	15,2
3	ARU (DIP) Nueva York	un P-5 un P-3 dos GS	421,7	1 077,5	26,8
Total		diez puestos del cuadro orgánico, seis puestos del cuadro de servicios generales	1 249,9	4 020,4	100,0

118. La distribución de estos recursos por objeto de los gastos se muestra a continuación:

<u>Objeto de los gastos</u>	<u>Estimaciones para 1996-1997</u> (miles de dólares)
Puestos	2 691,4
Otros gastos de personal	320,0
Consultores y expertos	449,6
Viajes	212,9
Servicios por contrata	309,5
Gastos generales de funcionamiento	16,0
Suministros y materiales	<u>21,0</u>
 Total	 4 020,4
 Porcentaje de funcionarios, expertos, consultores y costos conexos	 91,4
 Otros costos	 8,6

119. A lo que antecede deben agregarse fondos extrapresupuestarios, especialmente del PNUD, en virtud de un proyecto para fomentar la ejecución del Nuevo Programa que ascienden a cerca de 1 millón de dólares. En conjunto, el 85% de los recursos del programa está asignado a dependencias de la Secretaría ubicadas en Nueva York, a saber OSCAL (DCPDS) y ARU (DIP), y 15% al IATF en la CEPA. Otra información preliminar es que los recursos asignados al programa se utilizan más para financiar costos de personal (funcionarios, consultores y expertos) que actividades operacionales en el terreno en apoyo directo a la ejecución del Nuevo Programa por los gobiernos africanos y las organizaciones del sistema de Naciones Unidas en África.

120. Esta aparente anomalía en la utilización de los recursos del programa, que puede explicar por qué apenas se conoce el Nuevo Programa en el terreno, puede ser atribuida al objetivo original del programa conforme al Programa de Acción, que hacía más hincapié en las acciones externas en apoyo de África que en la movilización de la sociedad civil africana para ponerla a la altura de la difícil tarea del desarrollo de África, como condición previa para un compromiso externo más eficaz. Lamentablemente no se corrigió el defecto original de la estrategia luego de la aprobación del Nuevo Programa. Al asignar la responsabilidad primaria por el desarrollo de África a los gobiernos y los pueblos de los países africanos, el Nuevo Programa requirió ipso facto que los recursos y las dependencias institucionales de apoyo se reorientaran decididamente a las actividades dentro de África.

121. Las funciones asignadas en el bienio 1994-1995 a los tres subprogramas y las dependencias correspondientes pueden resumirse en la forma siguiente:

Subprograma 1: Oficina del Coordinador Especial para África y los Países Menos Adelantados (OSCAL)

a) Promover la inclusión del Nuevo Programa en las principales políticas y estrategias internacionales de desarrollo;

b) Coordinar las respuestas del sistema de Naciones Unidas a nivel de política y de operaciones;

c) Alentar a la comunidad internacional para que convierta sus compromisos en medidas concretas, en particular con respecto al aumento de las corrientes financieras para África, reducción de la deuda y diversificación económica y de los productos básicos;

d) Proporcionar el apoyo necesario para las deliberaciones intergubernamentales sobre la recuperación económica y el desarrollo de África, y respaldar las reuniones de grupos ad hoc, incluidas las del Grupo de altas personalidades sobre el desarrollo de África y las de la OUA y el sistema de Naciones Unidas;

e) Seguir la Conferencia Internacional de Tokio sobre el desarrollo de África y organizar cursillos y mesas redondas sobre las prioridades del Nuevo Programa, etc.

122. Subprograma 2: Grupo de tareas entre organismos de las Naciones Unidas sobre la crítica situación económica, la recuperación y el desarrollo de África (IATF)

a) Coordinación y armonización a nivel regional de las contribuciones de las diversas organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas para la ejecución del Nuevo Programa;

b) Vigilancia y seguimiento de los logros de los países africanos en lo relativo a la ejecución del Nuevo Programa, y vigilancia de los factores clave de la recuperación económica y el desarrollo de Africa, incluidos los aspectos relativos a los recursos y las cuestiones de la deuda y los productos básicos;

c) Fortalecimiento de todo el sistema y consultas regionales con miras a la ejecución del Plan de Acción a Nivel de Todo el Sistema para la Recuperación Económica y el Desarrollo de Africa;

d) Preparación de la documentación para la revisión de mitad de período del Nuevo Programa;

e) Vigilancia y evaluación del apoyo de la comunidad internacional a la recuperación económica y el desarrollo de Africa, prestando especial atención a las necesidades de los países menos adelantados; etc.

123. Subprograma 3: Dependencia sobre la recuperación de África (ARU/DIP)

a) Destacar la crítica situación de África como un aspecto importante en el temario internacional actual mediante la divulgación de materiales de información con la finalidad de aumentar la sensibilidad ante la situación de la región;

b) Publicación de "Africa Recovery" y otros materiales de información;

c) Mantener el enlace con grupos específicos como parlamentarios, organizaciones no gubernamentales, representantes de los medios de comunicación, sindicatos e instituciones académicas, a fin de lograr apoyo para la ejecución del Nuevo Programa, etc.

Evaluación general del Programa 45

124. El resumen que antecede de las funciones del programa da la impresión de que hay superposición entre las dependencias de los tres subprogramas. Por ejemplo, tanto OSCAL como IATF tienen una función en la coordinación de políticas y operaciones dentro y fuera del sistema, movilización de recursos, preparación de exámenes de seguimiento, cuestiones relacionadas con la deuda y los productos básicos. OSCAL y ARU se dedican a actividades de divulgación y producción de información. Además, las funciones asignadas a las tres dependencias parecen ser las que sus respectivos departamentos -DCPDS (OSCAL), CEPA (Secretaría del IATF) y DIP (ARU)- han de cumplir reglamentariamente de cualquier modo en el apoyo que deben prestar al Nuevo Programa, exactamente como se espera que lo hagan otras entidades de la Secretaría, como el DADSG y el DIESAP, y los fondos y programas de Naciones Unidas incluso sin unidades identificables y específicas para el Nuevo Programa. Además, la función central de movilización de recursos asignada a OSCAL corresponde claramente al mandato del PNUD, y en realidad el Banco Mundial y otras organizaciones del sistema están dedicadas igualmente a la movilización de recursos para África. Asimismo, las cuestiones relativas a los productos básicos y a la deuda las cubren la CEPA y la secretaría de la UNCTAD, que tienen dependencias orgánicas especializadas para tratar estos problemas.

125. Además, si bien las funciones del subprograma 2 (IATF) han reforzado efectivamente la función de coordinación interinstitucional de la CEPA de acuerdo con la resolución 32/197 de la Asamblea General que intensificó las funciones de coordinación y liderazgo de las comisiones en sus respectivas regiones, las funciones del subprograma 1 (OSCAL) y el subprograma 3 (ARU) deberían recaer en cada organización del sistema en el apoyo que presta al Nuevo Programa en su esfera de competencia, a fin de asegurar que sus prioridades se difunden totalmente en los programas y actividades de todos los miembros del CAC sin excepción. Al respecto, los inspectores observan que si bien la resolución 46/151 de la Asamblea General que puso en marcha el Nuevo Programa, no pedía específicamente otros arreglos institucionales para promover su ejecución por el sistema, invitaba deliberadamente, en los párrafos 30 y 40, a todo el sistema de Naciones Unidas a "desempeñar un papel fundamental en la ejecución del Programa internacional".

126. La impresión general, por lo tanto, es que OSCAL y ARU en particular duplican las responsabilidades constitutivas y funciones que deberían cumplir en forma más profesional las organizaciones del sistema para fomentar la sensibilidad a nivel mundial respecto del Nuevo Programa, ideando programas especiales y movilizando recursos para su ejecución. La existencia de otros arreglos orgánicos relativos al Nuevo Programa dentro de la Secretaría parece haber tenido el efecto contraproducente de desviar o diluir la responsabilidad y la rendición de cuentas de todos y cada uno de los integrantes del sistema en lo que se refiere a la ejecución del Nuevo Programa. De este modo, si la falta de un conocimiento suficiente acerca del Nuevo Programa a nivel del terreno en África puede atribuirse más directamente al deficiente desempeño de las dependencias del Nuevo Programa

en la Secretaría, la responsabilidad por la ignorancia la comparte también el resto del sistema.

Evaluación del desempeño de las dependencias de los subprogramas

127. Oficina Del Coordinador Especial para África y los Países Menos Adelantados (OSCAL): En los comentarios que envió a la Dependencia Común de Inspección, OSCAL describe su mandato como si se relacionara con la "promoción del Nuevo Programa en los procesos políticos de nivel mundial en la sede, incluidos acontecimientos tales como la Conferencia de Ministros sobre el desarrollo económico y la planificación de la CEPA, el consejo de gobierno del PNUD, la Junta del UNICEF, la Cumbre Mundial Social, la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer, etc.". Además, ha publicado un folleto sobre el Nuevo Programa con una tirada de 20.000 ejemplares y otros materiales de información que, según OSCAL, tuvieron una amplia distribución dentro y fuera del sistema. También se ocupa de las reuniones del CPC sobre cuestiones relacionadas con África y las del Grupo de altas personalidades sobre el desarrollo de África. Además prepara varios tipos de informes de seguimiento del Nuevo Programa y participa en reuniones sobre cuestiones de desarrollo de África.

128. Como se mencionó antes, la publicación y divulgación de información relacionada con el Nuevo Programa y el cumplimiento de otras funciones de relaciones públicas como las descritas deberían delegarse al servicio de información de cada organización del sistema y, en la Secretaría de las Naciones Unidas, al DIP incluso sin la "Dependencia sobre la recuperación de África", así como a la CEPA que cuenta con un Sistema de información para el desarrollo panafricano (PADIS). Este comentario también se aplica a la promoción del Nuevo Programa en "procesos políticos de nivel mundial", función que probablemente corresponde más a las delegaciones africanas en los distintos lugares de destino, que a los funcionarios de la Secretaría. Y aún más, ocuparse de atender las reuniones del CPC sobre cuestiones relacionadas con África y las del Grupo de altas personalidades sobre el desarrollo de África, que son muy pocas al año, podría ser tarea de la CEPA que la cumpliría en forma más profesional porque tiene la experiencia que se necesita para ello. A juzgar por la marcada disminución de las corrientes de recursos a África que se ha observado en los últimos años, es posible preguntarse si la OSCAL ha cumplido su función fundamental de movilización de recursos para África, o si es realista suponer que la puede cumplir mejor que el PNUD, las instituciones financieras multilaterales u otras organizaciones del sistema que se ocupan de cuestiones africanas.

129. A fin de justificar su función y ubicación en la sede, la OSCAL sostiene que el Nuevo Programa no es uno de índole regional (africano) que deba administrar la CEPA, sino internacional de índole mundial cuya administración corresponde a la sede. Los inspectores concuerdan plenamente con esta opinión, que es evidente por sí misma, puesto que cada programa de las Naciones Unidas tiene, por definición, alcance internacional, dejando de lado su ubicación. En ese sentido, y a diferencia de la OUA, la CEPA también es un programa internacional centrado en África, al igual que el Nuevo Programa. A fin de afianzar aún más la índole mundial del Nuevo Programa y asegurar un uso óptimo de los escasos recursos asignados al programa, los inspectores creen que la OSCAL no debe asumir en forma alguna las responsabilidades ni las funciones que debería asumir cada organización internacional o mundial del sistema para promover y ejecutar el Programa dentro de su respectivo sector y de conformidad con la resolución 46/151 de la Asamblea.

130. En los comentarios que hizo llegar a la Dependencia Común de Inspección, la OSCAL parece coincidir con esta opinión ya que dice: "No es tarea de la OSCAL divulgar el Nuevo Programa entre los equipos del sistema de las Naciones Unidas en los países africanos, ni es su responsabilidad hacer conocer el Nuevo Programa en los ministerios de los países. Esta tarea corresponde definitivamente a las organizaciones de las Naciones Unidas que participan en el Grupo de tareas sobre la crítica situación económica, la recuperación y el desarrollo de África y a los ministros de países africanos que participan en los procesos políticos de nivel mundial relacionados con el Nuevo Programa, incluidas en especial las misiones permanentes acreditadas ante las Naciones Unidas".

131. Sin embargo, los inspectores observan que una de las funciones primarias asignadas a la OSCAL en el plan de mediano plazo para 1992-1997, revisado, de Naciones Unidas y en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997, la coordinación de las respuestas de las organizaciones del sistema al Nuevo Programa al nivel de las políticas y las operaciones, es una función que en realidad corresponde al IATF considerando que éste cubre todo el sistema, algo que no ocurre con la OSCAL.

132. El Grupo de tareas entre organismos de las Naciones Unidas sobre la crítica situación económica, la recuperación y el desarrollo de África (IATF) se destaca como un mecanismo útil para revitalizar las consultas entre organismos y la colaboración en el contexto del Plan de Acción a Nivel de Todo el Sistema de las Naciones Unidas para África. Integran este grupo todos los miembros del CAC y además los de las organizaciones regionales africanas como la OUA y el BAfD. Asisten a sus reuniones los profesionales del desarrollo que se desempeñan en el sistema. En tal carácter el IATF es un instrumento valioso para dar una eficaz expresión operacional a la Inicitativa especial para África del Secretario General que procura convertir las prioridades del Nuevo Programa en iniciativas concretas de operaciones apoyadas por los miembros del CAC. El Grupo de tareas tiene la ventaja adicional y única de fomentar las complementariedades y la cohesión entre sus miembros y en especial entre la CEPA, el Banco Mundial y otros miembros de este Grupo.

133. Los inspectores recomiendan que la labor del Grupo de tareas se desarrolle conforme a los siguientes lineamientos:

- i) Establecer eficaces vinculaciones de trabajo con niveles superiores e inferiores a fin de asegurar que sus recomendaciones se incorporen en los procesos de planificación de los programas en la sede de cada organización y en los marcos programáticos para los países de los gobiernos y del sistema de las Naciones Unidas, como los estudios de las perspectivas a largo plazo, las notas sobre estrategias, los documentos marco, las mesas redondas o las consultas sectoriales;
- ii) Formular directrices para lograr una participación más activa y regular de los miembros del CAC en los procesos de programación para países, en especial para los miembros que no estén representados a nivel de país, a fin de asegurar que toda la gama de normas y conocimientos especializados del sistema esté plasmada en los programas para países en general y en los programas de ajuste estructural en particular;

- iii) Elaborar directrices prácticas para ampliar en medida significativa el apoyo que prestan las organizaciones a la cooperación e integración subregionales mediante la introducción de dimensiones subregionales en los programas y proyectos de países en un contexto subregional o de grupo de países.

134. La Dependencia sobre la recuperación de África (ARU) del DIP publica "Africa Recovery" (3 números, incluido uno doble en 1993, y 2 números, uno doble, en 1994). Esta publicación tuvo una circulación de 25.000 ejemplares en inglés y 8.700 en francés en 1993, y aproximadamente lo mismo en 1994. La información proporcionada por ARU a los inspectores indica que "Africa Recovery" tuvo una distribución bastante buena en 1993 y 1994 entre los gobiernos africanos, las instituciones y los medios de comunicación, incluidos los Centros de Información de Naciones Unidas en la región y entre la comunidad internacional.

135. Sin embargo, en términos de cobertura de noticias procedentes de Africa, la circulación y la periodicidad de la publicación "Africa Recovery" no puede compararse en forma alguna con publicaciones semanales o mensuales de índole más profesional que tienen un auditorio mundial, como New African, West Africa, Africa International, African Markets, African Business, Jeune Afrique, Jeune Afrique Economie, etc. Los inspectores creen que utilizar las columnas de esta abundante prensa sobre cuestiones africanas para promover el Nuevo Programa y otros programas e iniciativas del sistema de las Naciones Unidas para el continente sería mucho más eficaz y tendría un costo menor que las disposiciones actuales.

136. Por ejemplo, en el último número (junio de 1995) de "Africa Recovery" figuran noticias como el aumento de la deuda y la disminución de la ayuda para el desarrollo; la sequía en África Meridional; el empeoramiento de la situación en Rwanda, Burundi, Liberia, Angola, Somalia, Sierra Leona y Sudán; los preparativos de las mujeres africanas para la reunión de Beijing; los desiguales resultados de la devaluación del franco CFA, etc. Todas estas noticias ya habían sido cubiertas en comunicados de prensa del DIP o bien las habían tratado en forma más detenida los medios de comunicación internacionales y publicaciones del sistema de las Naciones Unidas más influyentes.

137. Además, se observa en la información proporcionada a la Dependencia Común de Inspección por ARU que, aparte de "Africa Recovery", casi todas las otras funciones que se cumplen en esta dependencia forman parte del programa de trabajo regular del DIP, como sesiones de información periódicas y comunicados de prensa sobre operaciones de las Naciones Unidas en África y cobertura de conferencias y reuniones sobre el continente. Además, el DIP tiene una sección sobre África en su servicio de radio, que produce regularmente un programa semanal en inglés y en francés llamado "Africa at the United Nations", y aparentemente incorpora material sobre el Nuevo Programa. La Sección de televisión y producciones audiovisuales del DIP también cubre regularmente las cuestiones de desarrollo de África y al parecer sus producciones se distribuyen entre las estaciones de televisión de Africa.

138. Además de los servicios de información pública regulares del DIP que cubren las noticias de Africa, independientemente de la ARU, la expansión de la televisión por cable que se produjo en el último par de años y en forma especial los informes de la Cable News Network (CNN), han tenido un efecto más intenso en lo relativo a aumentar la sensibilidad mundial ante la crítica situación de África en general y las crisis humanitarias en particular. Por

ejemplo, los informes de la CNN sobre las tragedias en Somalia y Rwanda por cierto contribuyeron más que cualquier otro factor a la movilización de la opinión pública mundial y a las medidas de socorro humanitario que siguieron en esos dos casos.

139. Igual importancia tienen las funciones de aumento de la sensibilidad y movilización de recursos que cumplen entidades o programas humanitarios del sistema, establecidos específicamente para esa función como el DAH, ACNUR, UNICEF, PMA, etc. o las funciones similares que están a cargo de numerosas organizaciones no gubernamentales internacionales que utilizan cada vez más para ese fin la televisión por cable internacional. ¿Cómo comparan la ARU o incluso el DIP su función con las actividades más intensas y orientadas a obtener resultados que realizan regularmente en el plano mundial y en el africano el sistema de organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales?.

140. Un ingrediente vital que debería empapar los esfuerzos de cooperación en favor del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en general - y en el caso de África con urgencia - es la información sobre el desarrollo y las campañas de sensibilización enfocadas en los encargados de las políticas oficiales, los medios de comunicación locales, los socios a nivel de las comunidades y la sociedad civil en general. En la actualidad, ese ingrediente falta por completo en África y la responsabilidad de esta grave deficiencia supera la competencia de la ARU o el DIP para abarcar a la totalidad del sistema. Como se observó en un informe separado de la Dependencia Común de Inspección titulado "La comunicación para los programas de desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/94/4), la situación en materia de actividades de comunicación en el sistema de las Naciones Unidas no es satisfactoria. "La comunicación correspondiente a los programas de desarrollo no es un tema prioritario para la mayoría de los organismos, con excepción de la UNESCO, el UNICEF y la FAO ... La laguna más significativa en la maquinaria del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas es que en las modalidades del PNUD para la ejecución de proyectos no hay cabida para las comunicaciones".

141. La creciente liberalización de los medios de comunicación y el surgimiento de una prensa privada vibrante en muchos países africanos, así como las tecnologías de información, constituyen instrumentos de costo aceptable que pueden ser empleados por las organizaciones a fin de promover un mayor conocimiento en África y en otras regiones sobre sus instrumentos normativos y actividades, así como sobre las políticas, programas y proyectos más importantes. En el terreno se carece de documentos muy básicos como los informes de las principales conferencias internacionales.

142. No sólo debe transmitirse la información sobre el desarrollo a los países africanos como un componente integral de las estrategias y actividades del sistema sino que también la información concreta y oportuna sobre la evolución de las condiciones en África y otras regiones, y los éxitos y limitaciones de las actividades de las organizaciones en el terreno debe proporcionarse a los órganos de política del sistema, a fin de asegurar que las resoluciones y decisiones que éstos tomen se basan realmente en información reciente, creíble y de primera mano que emana directamente del terreno. Esto requiere información basada en el terreno o profesionales de la comunicación o una dimensión de país en el Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas (CMINU).

143. Tal instrumento mixto, complementado por una utilización más intensa de los medios de comunicación locales en Africa, promovería una muy necesaria

corriente bidireccional de información entre el nivel operacional en África y el nivel mundial de los distintos procesos políticos. Se sabe muy bien que hasta hace poco, cuando surgió una prensa libre y vigorosa en muchos países africanos, gran parte de la región había sido un receptor pasivo de información proveniente del plano mundial. Los cambios que están ocurriendo en la región ofrecen una oportunidad única para que la comunidad mundial escuche y lea la información procedente de Africa. Por lo tanto, la estrategia de información del sistema en la región debería contribuir a proyectar las perspectivas de este continente en la escena internacional.

144. Los inspectores lamentan tener que llegar a la conclusión que lo que antecede no ha ocurrido en lo relativo al Nuevo Programa. Su componente de información no sólo está mal diseñado y ejecutado, sino que también se limita casi exclusivamente a la ARU y el DIP cuando debería ser responsabilidad del servicio de información de cada organización del sistema, empezando por el PADIS de la CEPA. En sus comentarios a la Dependencia Común de Inspección, la ARU y el DIP presentan un argumento convincente para justificar su utilidad, o incluso indispensabilidad, citando numerosas felicitaciones y menciones que ha recibido de la comunidad internacional por su labor en general y por la publicación "Africa Recovery" en particular.

145. En opinión de los inspectores, sin embargo, todas esas felicitaciones aparentemente carecen de significado en tanto no haya huellas de la repercusión en África de los venerables logros de la ARU y el DIP fuera de Africa. Lo que importa al término de la jornada son los resultados prácticos en África en términos de una mayor sensibilidad de los programas y actividades del sistema en nombre de la región. En este momento, el veredicto en el terreno es que "Africa Recovery", ornada con numerosos laureles, es otro elefante blanco; el Nuevo Programa apenas se conoce en la región porque no se montó una campaña eficaz para difundir el Nuevo Programa y sus prioridades. Los gobiernos africanos y la sociedad civil en general necesitan urgentemente la información práctica sobre el desarrollo que es pertinente para su recuperación económica. También necesitan hacer conocer sus puntos de vista a la comunidad internacional. La ARU y el DIP así como el resto del sistema tienen que empezar a abordar esas necesidades en una forma sistemática y comprensiva.

146. Otras entidades de la Secretaría que cumplen una función directa apoyando la ejecución del Nuevo Programa son la CEPA, la UNCTAD, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión (DAPSG) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). A continuación se examina su desempeño.

Comisión Económica para África (CEPA)

147. Casi todas las prioridades del Nuevo Programa concuerdan con el programa de trabajo actual de la CEPA según figura en plan de mediano plazo de las Naciones Unidas 1992-1997, y en el presupuesto por programas 1994-1995. En enero de 1994 (tres años después de la aprobación del Nuevo Programa la CEPA creó un Comité interdivisional sobre el Nuevo Programa a fin de asegurar que todas las divisiones y oficinas sustantivas participan efectivamente en la ejecución del Nuevo Programa, en especial en los procedimientos de vigilancia. El Secretario del IATF fue nombrado también Secretario del Comité interdivisional. Asimismo la CEPA dio instrucciones a sus cinco Centros Multinacionales de Programación y Planificación de Operaciones (MULPOC) para que reunieran datos sociales y económicos y prepararan informes anuales sobre lo logrado a nivel subregional en el contexto de un proyecto financiado por el PNUD (RAF/93/004) sobre la fiscalización del Nuevo Programa.

148. Es evidente que esas iniciativas de la CEPA en relación con el Nuevo Programa fueron motivadas por el mencionado proyecto del PNUD. Las directivas del Secretario Ejecutivo a los directores de programas de la CEPA con respecto a la función real del Comité interdivisional no podrían haber sido menos precisas. La CEPA, al igual que las demás organizaciones del sistema, ha seguido ejecutando su programa de trabajo ordinario, considerando al Nuevo Programa como la continuación del Programa de Acción para la recuperación económica y el desarrollo de Africa, un supuesto que los inspectores no comparten plenamente. Se reconoce que en los últimos años se ha producido cierta reestructuración en la CEPA aunque no necesariamente en respuesta al Nuevo Programa y que sus directores se han sucedido con rapidez.

149. Las deliberaciones de los inspectores con los funcionarios de los gobiernos africanos y del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los de la CEPA, sugieren que desde su creación en 1958, la CEPA ha alcanzado metas encomiables, principalmente en la creación de muchas instituciones regionales y subregionales, entre ellas el Banco Africano de Desarrollo en 1963 y también en la formulación de estrategias regionales de desarrollo. Además, las funciones de prestar servicios a las reuniones que la CEPA ha cumplido hasta la fecha se consideran útiles para fomentar las consultas y la colaboración continentales en una serie de cuestiones de desarrollo que interesan a los principales bloques lingüísticos de Africa. Al mismo tiempo, casi todos los socios de la Comisión consideran que es el momento oportuno para dar una nueva orientación estratégica a las prioridades y programas de la CEPA así como a sus relaciones de trabajo con los gobiernos y el sector privado de Africa, las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales del continente y las otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en especial el PNUD, los organismos técnicos especializados y el Banco Mundial.

150. Como se observó en el Capítulo III, las prioridades y la situación política y económica de África están evolucionando con rapidez en relación con las que prevalecían apenas cinco años atrás. La CEPA no sólo debe adaptarse a los nuevos acontecimientos producidos en su ambiente sino también mostrar un sentido más profundo de misión y urgencia, procediendo con presteza a rescatar económicamente a sus países miembros. En el contexto del proceso en rápido cambio del desarrollo de Africa, puede justificarse una revisión cabal del mandato original de la CEPA, orientado básicamente hacia la investigación y las conferencias. Hoy en día, las realidades africanas exigen que se suministren bienes concretos de desarrollo. La importancia que se daba anteriormente a la investigación, los estudios, las reuniones y la

elaboración de programas y estrategias regionales contribuyó por cierto a enmarcar y adoptar programas de desarrollo endógenos para África, que culminaron en el Tratado de Abuja por el que se estableció la Comunidad Económica Africana. Ahora, la CEPA debe reorganizarse y pasar decididamente a la etapa de ejecución.

151. En la actualidad, la CEPA tiene un grave problema de imagen dentro del sistema de las Naciones Unidas. A nivel de los países, se la percibe como alejada de la dinámica del desarrollo y las prioridades en evolución de sus países miembros. Algunos ejemplos notables de esferas prioritarias enunciadas en el Nuevo Programa en las que la CEPA podría ser de suma utilidad a los gobiernos africanos pero de las que ha sido eclipsada por otras organizaciones del sistema incluyen decisivas cuestiones de reforma de las políticas macroeconómicas, estrategias y programas de promoción de las inversiones, gestión y alivio de la deuda, y planes de fomento y diversificación de las exportaciones.

152. Los inspectores opinan que si la CEPA hubiese considerado con la seriedad debida al Nuevo Programa y en consecuencia hubiera reorganizado sus prioridades programáticas y sus recursos para apoyar su ejecución a nivel de país, subregión y región, sin duda el Nuevo Programa se hubiera conocido y ejecutado mucho más que en la actualidad en los ministerios de los gobiernos africanos y las oficinas del sistema de las Naciones Unidas en África. Sin embargo, las prioridades fundamentales del Programa encajan perfectamente en la competencia reglamentaria de la CEPA, según lo dispuesto en el presupuesto por programas revisado de la Secretaría para el bienio 1994-1995 (A/45/6/Rev.1).

153. Las observaciones que anteceden no dejan duda alguna de que la CEPA debe reorganizarse para poder enfrentar la difícil tarea del desarrollo en África en lo que resta del decenio actual y con más razón en el próximo siglo. Un mandato y una estrategia orgánica nuevos y racionalizados para la CEPA le permitirían entre otras cosas:

- i) Participar activamente a nivel del país ayudando a los gobiernos a diseñar o fortalecer sus marcos de política macroeconómica y sus programas de reforma del sector público, las estrategias de fomento de las inversiones, etc., en el contexto de los planes de desarrollo regional de África;
- ii) Participar igualmente a nivel de país para asegurar que los programas y las estrategias (por ejemplo, los estudios de las perspectivas a largo plazo, las conferencias de mesa redonda, las notas sobre la estrategia y los documentos marco de políticas) de los organismos internacionales incorporan o toman en cuenta, siempre que sea posible, las dimensiones y prioridades subregionales;
- iii) Concentrar su pericia en un núcleo básico de programas que no corresponden a la competencia constitucional de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como la cooperación y la integración económicas dentro de África misma, el Decenio del Transporte y las Comunicaciones en África; la compilación, análisis y divulgación de estadísticas de desarrollo sobre África y el estudio periódico y publicación de las tendencias de desarrollo social y económico a nivel nacional, subregional y regional; políticas, programas e instituciones científicas y tecnológicas; la mujer en el proceso de desarrollo; o estudios de

viabilidad de las inversiones y actividades para facilitar y promover el comercio en colaboración con la UNCTAD;

- iv) Reforzar y preferentemente instituir la colaboración y las complementariedades con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, incluidas en particular las instituciones de Bretton Woods, y estudiar junto con las otras partes interesadas la posibilidad de establecer una división o un programa conjunto BAFD/CEPA/BIRF/ONUDI para facilitar y promover las inversiones en África que liderara la ejecución acelerada de los programas del Decenio de las Naciones Unidas del Transporte y las Comunicaciones en África y del Decenio del Desarrollo Industrial para África;
- v) Descentralizar por lo menos el 30% de sus funcionarios trasladándolos a sus centros multinacionales de programación y planificación de operaciones y reubicar estos centros para que puedan proporcionar apoyo técnico en forma regular a cada uno de los países miembros y a las secretarías de las distintas comunidades económicas subregionales y colaborar en forma más intensa con las oficinas locales del sistema de las Naciones Unidas, como las de Abidján, El Cairo, Nairobi, etc.;
- vi) Ampliar en forma significativa sus programas de divulgación de información y venta de publicaciones a fin de asegurar que los estados y las poblaciones africanos, así como la comunidad internacional se mantienen informados en forma regular de los acontecimientos socioeconómicos de África, teniendo presente además que la imagen general de la CEPA se beneficiará en grado sumo con una campaña cabal de información y publicación que refleje la creatividad y los logros de la Comisión, sus países miembros y el sistema de las Naciones Unidas en África.

154. Los nuevos rumbos que se han esbozado en los párrafos que anteceden requerirían modificaciones en el perfil del personal en el mediano plazo. En general, las calificaciones y la experiencia profesional del personal de la CEPA deberían ser bastante mayores que el promedio de lo que puede encontrarse en los ministerios de planificación económica de África. La CEPA necesita menos economistas generales e investigadores y muchos más especialistas de primera en operaciones en las distintas esferas de su mandato, según la nueva definición que por último se le dé.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

155. La Secretaría de la UNCTAD tiene una persona que actúa de punto focal para el Nuevo Programa, la responsabilidad institucional del Programa de las Naciones Unidas para los países menos adelantados, de los cuales 32 (67%) de un total de 48 se encuentran en África, y el Programa de las Naciones Unidas de ciencia y tecnología para el desarrollo, que tiene especial importancia para África. En opinión de la UNCTAD, muchas de las prioridades identificadas y de las recomendaciones efectuadas en el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados, adoptado en la Conferencia de París en 1990, se corresponden con los que figuran en el Nuevo Programa. Naturalmente, los informes de la UNCTAD sobre estos países y las actividades que cumple para ellos cubren la vasta mayoría de los países africanos, ya que casi todos caben en esta categoría. Puesto que los inspectores consideran que los programas de la UNCTAD conforman un todo integrado con los programas de la Secretaría de las Naciones Unidas, como se muestra por ejemplo en el plan de

mediano plazo, hay superposición entre las funciones de la UNCTAD relativas a los países menos adelantados por una parte y los de la Oficina del Coordinador Especial para África y los Países Menos Adelantados por la otra.

156. La contribución de la UNCTAD a la ejecución del Nuevo Programa y del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados puede resumirse en la forma siguiente:

157. Comercio: Las actividades comprenden la formulación de políticas, la liberalización, promoción y ampliación del comercio incluso promoviendo la cooperación entre empresas y sus asociaciones. En virtud de este programa, se prestó un apoyo considerable durante la Ronda Uruguay. La UNCTAD prevé continuar brindando este apoyo ayudando a cada uno de los países cuando evalúen los resultados de la Ronda y, lo que es igualmente significativo, tratando de determinar qué medidas han de adoptar los grupos subregionales para aprovechar la nueva situación en materia de comercio.

158. Financiación: La asistencia que presta la UNCTAD se ocupa de la cooperación monetaria y financiera, como el respaldo a los acuerdos de pago y compensación, y los esfuerzos tendientes a la creación de uniones monetarias. Además, la UNCTAD ayuda a los países africanos a mejorar la gestión de la deuda y respalda el sector de seguros. Otras actividades de esta índole tratan de alentar las corrientes de inversiones extranjeras, en especial aquellas que no crean deuda y que tienen fines de desarrollo.

159. Productos básicos: La labor de la UNCTAD en este sector aborda la evolución de varios mercados de productos básicos, la liberalización de los sistemas de comercialización de las exportaciones y su efecto en las políticas nacionales de exportación, el papel del Estado y las empresas en la exportación de productos básicos y las repercusiones que puede tener la utilización de bolsas de productos básicos y otros mecanismos del comercio internacional. Se espera que estas iniciativas contribuyan a moldear la política sobre productos básicos en los grupos subregionales y a la labor ya iniciada en la esfera de los productos básicos y el desarrollo sostenible.

160. Transporte, facilitación del comercio y comunicación: El respaldo prestado por la UNCTAD ha contribuido en medida significativa a lograr una pronunciada mejora en estos sectores en años recientes, mejora que se hizo muy evidente durante las recientes operaciones para el alivio de la sequía en África Meridional. Todas las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD tienen sustanciales componentes de desarrollo de recursos humanos y capacitación técnica. Estos programas cubren en medida creciente el personal del sector privado que, después de todo, es el actor principal en el proceso de desarrollo.

Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión (DADSG)

161. Las actividades cumplidas por este Departamento pueden resumirse en la forma siguiente:

162. Planificación del desarrollo: El departamento proporciona asistencia técnica que abarca desde la formulación de estrategias y los programas de inversión multianuales hasta la planificación del desarrollo a nivel local. La importancia de sus programas en esta esfera, así como en la administración del desarrollo, recibió un renovado énfasis en el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África que, al igual que el Nuevo Programa, asignaba gran prioridad a mejorar la administración de las economías africanas. En épocas más recientes, el Departamento ha procurado aumentar su eficacia en el suministro de una mejor planificación para los servicios de asesoría y el fortalecimiento de la capacidad de institutos de capacitación seleccionados de África que se dedican a la investigación y a la política macroeconómicas. El objetivo era permitirles proporcionar a los expertos africanos las aptitudes de investigación y análisis que se necesitan para articular estas opciones en materia de políticas país por país. Se espera que esta tendencia continúe en los próximos diez años y que se concentre marcadamente en respaldar la "ejecución nacional" de los programas y proyectos de las Naciones Unidas. Bajo este título caben otras actividades como el fortalecimiento de la competencia de gestión macroeconómica y la programación de las inversiones públicas, los sistemas de gestión de la información y la reducción de la pobreza.

163. Administración y finanzas públicas: La idea central es ayudar a los gobiernos a fortalecer sus sistemas administrativos y financieros para el desarrollo, de acuerdo con sus prioridades de desarrollo. Este objetivo responde a los retos que están surgiendo en materia de "buen gobierno", incluido el fortalecimiento de la administración legislativa, la rehabilitación de la administración civil, el mejoramiento de los procedimientos electorales y postelectorales, la democratización de los procedimientos de la administración pública y las vinculaciones con el sector privado. Otros objetivos primarios del programa para África incluyen innovaciones en las esferas de la gestión financiera y movilización de los ingresos, desreglamentación de los asuntos oficiales en la relación entre el gobierno y el sector privado y el uso intensificado de tecnologías modernas en la gestión pública.

164. Más de la mitad de los proyectos del programa de administración y finanzas públicas están dedicados a la región de África. Tienen especial significado los procedimientos electorales y postelectorales, como los de Malawi y Mozambique. Este programa también participa activamente en los procedimientos de alivio y rehabilitación en Rwanda, en particular en el establecimiento de la maquinaria administrativa necesaria para restablecer las condiciones normales y la estabilidad en la gestión económica y social del país. Otra actividad importante que se emprendió recientemente en beneficio de los países africanos fue la convocatoria de la Conferencia panafricana de los ministros de la administración pública realizada en Tánger, Marruecos, en junio de 1994. El Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión también debería ayudar, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para la prevención del delito, a elaborar una legislación nacional apropiada y otros instrumentos para la prevención y lucha contra el delito según se ha mencionado en el capítulo II.

165. Sector de los recursos minerales: Este Departamento ha ayudado a los países africanos a generar importantes ingresos de exportación a partir de la explotación de los recursos minerales. Por medio de sus servicios técnicos y de asesoría, los ha ayudado a identificar depósitos geológicos que el sector público puede seguir explorando y explotando. Actualmente, está trabajando con los países para establecer sistemas jurídicos y fiscales con miras a mejorar el clima para las inversiones y asegurar que se aplican las normas internacionales. Se está formando una capacidad local mediante detallados programas de capacitación. En esta forma se atrae a las empresas extranjeras para que desarrollen importantes proyectos de minería en estos países, lo que aumentará los ingresos por concepto de exportaciones y alentará la transferencia de tecnología.

166. Sector de los recursos energéticos: El Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión está colaborando con este sector africano en la elaboración de planes marco para la energía y la planificación de los sistemas de electricidad, en el establecimiento y fortalecimiento de departamentos de energía y empresas petroleras nacionales, en la promoción de las inversiones y la exploración petroleras, en la elaboración de proyectos de energía geotérmica e hidroeléctrica, en la demostración de tecnologías de energía solar y eólica, y en la promoción de una mejor conservación y gestión de la energía. A nivel regional, el Departamento está promoviendo la integración de la energía mediante la interconexión de las redes nacionales de electricidad, y el establecimiento de una infraestructura de oleoductos y gasoductos con el fin de mejorar el comercio regional. El Departamento participa en el Programa Africano de la Energía del Banco Africano de Desarrollo y recientemente finalizó un estudio en que se analizan los puntos fuertes y débiles de las instituciones del sector de la energía en África. La debilidad general de los ministerios y organizaciones sectoriales se debe en gran parte a que el clima para las operaciones se caracteriza por los precios subvencionados, la falta de orientación comercial en las actividades de suministro y distribución, una gran diferencia entre los salarios del sector público y los del privado, y falta de estabilidad política. Actualmente el Departamento está trabajando con el BAFD y la CEPA sobre la posible creación de una institución regional para el sector de los recursos energéticos.

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

167. A nivel nacional, el PNUMA asigna gran prioridad a ayudar a los países africanos a fortalecer las políticas, leyes e instituciones del sector del medio ambiente; a aplicar nuevas estrategias nacionales y planes para lograr un desarrollo sostenible, a integrar la evaluación de las repercusiones para la economía, el medio ambiente y la equidad en la planificación del desarrollo y la adopción de decisiones relativas al desarrollo; y a iniciar programas para reforzar la capacidad de los sectores público y privado, incluido el fortalecimiento de la participación y las actividades de la comunidad local y las organizaciones no gubernamentales. Las nuevas notas sobre la estrategia del país ofrecen oportunidades para una estrecha cooperación interinstitucional.

168. A nivel subregional, el PNUMA utiliza ampliamente los conocimientos sobre el medio ambiente y los programas de las organizaciones intergubernamentales y ayuda a ampliarlos, en especial en lo relativo a la ordenación de los recursos naturales compartidos, la lucha contra la contaminación transfronteriza y los problemas de desertificación y la formación de una capacidad para la vigilancia del medio ambiente, el intercambio de información y la capacitación y las redes necesarias para lograrlo. Se han creado programas especiales de apoyo a fin de complementar

los esfuerzos de las principales organizaciones intergubernamentales de África como la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Autoridad Intergubernamental sobre Sequía y Desarrollo (IGADD), el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel y la Organización de la Zona de Comercio Preferencial (PTA). El PNUMA, en cooperación con varios organismos de las Naciones Unidas, apoya los programas ambientales de las organizaciones mencionadas.

169. El Programa para África del PNUMA, respaldado por varios organismos de las Naciones Unidas, está orientado a:

a) Prestar asistencia técnica y servicios de asesoría sobre todos los aspectos principales de la protección ambiental y la ordenación de los recursos naturales;

b) Movilizar los recursos financieros y tecnológicos para resolver o evitar los problemas ambientales nacionales y regionales;

c) Aumentar el fortalecimiento de la capacidad y los programas de apoyo, en especial sobre la vigilancia ambiental, la evaluación de los efectos, el intercambio de información y la sensibilidad, la participación, la educación y la capacitación públicas.

170. A nivel regional, el PNUMA se centra en la ejecución de las actividades prioritarias enunciadas en la Posición Común Africana sobre el medio ambiente y el desarrollo y las nuevas políticas y programas de la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente (AMCEN), facilitando la coordinación y la cooperación entre los programas ambientales regionales y subregionales de los organismos principales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas y creando y ampliando las redes de centros especializados y los cursos de capacitación de África sobre todos los aspectos de la ordenación ambiental para lograr un desarrollo sostenible.

171. El PNUMA continúa ayudando a los gobiernos africanos en la aplicación de convenios fundamentales sobre el medio ambiente mundial (por ejemplo, sobre zonas húmedas, comercio internacional de especies en peligro de extinción, adelgazamiento de la capa de ozono, cambio climático, diversidad biológica, etc.) así como sus propias convenciones regionales (por ejemplo, el Convenio africano sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales; el Convenio de Bamako por el que se prohíbe la importación de residuos peligrosos a África, o planes de acción por ejemplo sobre la protección y la ordenación del medio ambiente marino y costero en África Oriental y las regiones de África Central y Occidental, para luchar contra la desertificación en toda África (por ejemplo, en el anexo del nuevo convenio sobre desertificación) y específicamente en el Sahel y las regiones de Kalahari-Namib, y para la ordenación de los recursos hídricos compartidos del río Níger en África Occidental y el río Zambezi en África Meridional.

172. También se han ampliado mucho las redes regionales en apoyo de un desarrollo sostenible. Por ejemplo en virtud del programa del AMCEN, el PNUMA ayudó a establecer y continúa apoyando ocho redes de cooperación técnica regionales sobre recursos hídricos (WATNET), educación y capacitación sobre el medio ambiente (ETNET), suelos y fertilizantes (SOFERNET), climatología (CLIMNET), ciencia y tecnología (SATNET), energía (ENERNET), recursos genéticos y diversidad biológica (BIDNET) y vigilancia ambiental (EMNET).

Síntesis

173. A partir del panorama presentado en los párrafos que anteceden, es evidente que si bien es difícil rastrear el efecto en el terreno de la labor de algunas entidades de la Secretaría que apoyan al Nuevo Programa, otras entidades están cumpliendo una función valiosa, en especial el IATF, la UNCTAD, el DADSG y el PNUMA. De las tres dependencias del Nuevo Programa, el IATF, que recibe sólo el 15% de los recursos del Programa 45, tiene por mucho el mayor potencial costos-beneficios, en especial habida cuenta de la iniciativa para África del Secretario General, que promete reagrupar a la totalidad del sistema en torno a las prioridades del Nuevo Programa en el contexto del plan de acción a nivel de todo el sistema para la recuperación económica y el desarrollo de África. El IATF está lógicamente ubicado en la CEPA que es responsable de la coordinación regional en el sistema y que además tiene relaciones de trabajo directas con los gobiernos africanos, las organizaciones regionales y las subregionales. De modo que si se refuerza en forma apropiada el mecanismo del IATF, puede resultar un activo invaluable para el sistema en lo relativo a desarrollar enfoques disciplinados y de colaboración que apoyen a los gobiernos y a la sociedad civil de África.

174. La Oficina del Coordinador Especial para África (OSCAL) y la Dependencia sobre la Recuperación de África (ARU) tienen la convicción de estar cumpliendo la útil función de formar la opinión pública internacional en nombre de África. Pero los inspectores opinan que deben revisarse las funciones asignadas a estas dos dependencias a fin de asegurar que la responsabilidad de promover y aplicar el Nuevo Programa se difunde por todo el sistema de las Naciones Unidas, en especial en el nivel concreto sobre el terreno. Los inspectores creen que el IATF es el mecanismo ideal para alcanzar esa meta. En forma similar, debería intensificarse el componente de información del Nuevo Programa en el terreno, en apoyo directo de los países africanos y los equipos del sistema de las Naciones Unidas en los países. Debería asegurarse la plena colaboración de los centros de información del DIP en África y de los medios de comunicación locales para esta tarea y volver a evaluar correspondientemente los recursos que actualmente se asignan a la ARU y el DIP.

175. Las nuevas orientaciones propuestas del Programa 45 parecerían concordar con el énfasis que pone en las operaciones la Iniciativa especial para África del Secretario General, y con los actuales intentos del IATF para convertir el Plan de Acción a Nivel de Todo el Sistema en programas y proyectos concretos. Por lo tanto, los recursos del Programa 45 deberían usarse para catalizar medidas operacionales orientadas al terreno, en especial movilización de recursos, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, en apoyo de la ejecución del Nuevo Programa. Los inspectores observan con inquietud que casi todos esos recursos se utilizan actualmente para financiar puestos establecidos en la sede, sin vinculación alguna con las actividades locales del sistema, cuando los recursos podrían ser mejor empleados por los miembros del IATF por ejemplo para obtener un monto significativamente mayor de recursos para las iniciativas operacionales en la región. Hasta la fecha, África no ha estado obteniendo los beneficios a que tiene derecho según el Programa 45, en razón de un defecto básico en el diseño original del programa y sus arreglos institucionales, y tanto es así que los principales beneficiarios parecen ser los encargados de su funcionamiento.

176. Si bien puede argumentarse a favor de un pequeño servicio de enlace para el Nuevo Programa, integrado quizás por una persona y ubicado en la sede, tal servicio podría vincularse institucionalmente al IATF para destacar que cubre

y sirve a todo el sistema, o al PNUD que comparte la presidencia del Comité Directivo del Secretario General, responsable de coordinar el sistema en torno a la Iniciativa especial para África o bien la Oficina Ejecutiva del Secretario General en su carácter de presidente del CAC. Si el Nuevo Programa ha de pasar por último de la etapa de discursos, reuniones, cursillos, etc. a la etapa de ejecución concreta, tendría que darse una nueva concepción al Programa 45 y reformularlo para dar primacía a las acciones a nivel local.

177. Las contribuciones anteriores de la CEPA al desarrollo de África han sido encomiables en las esferas de fortalecimiento institucional y formulación de estrategias y programas regionales, pero su amplio marco programático tendría que reestructurarse significativamente en vista de las nuevas necesidades urgentes de los estados africanos miembros y el cambiante papel de otros socios, en especial los organismos especializados y las instituciones financieras multilaterales.

178. Los inspectores observan que algunos programas y subprogramas de la CEPA corresponden más o menos a programas similares de la UNCTAD (comercio, cooperación económica entre países en desarrollo, ciencia y tecnología), del DADSG (administración pública y finanzas, recursos naturales y energía); del PNUMA (medio ambiente y desarrollo), o de la FAO (desarrollo agrícola y rural). Se necesita con urgencia una racionalización más cabal de la distribución de funciones y recursos entre estas entidades y organizaciones en lo relativo al apoyo que prestan al Nuevo Programa.

C. Otras organizaciones en el sistema de las Naciones Unidas

179. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas que se dedican a tareas humanitarias han soportado la parte más ardua de la crisis de África durante los últimos cinco años aproximadamente. El Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y otras organizaciones pertinentes del sistema se han tenido que esforzar hasta el límite en razón de las importantes operaciones humanitarias en Angola, Liberia, Rwanda, Somalia, Sudán y otras partes de la región. En 1994, el PMA por sí sólo entregó a la región el equivalente de cerca de un millón de dólares en recursos para emergencias. Los gastos del UNICEF subieron de 170 millones de dólares en 1987 a 304 millones de dólares en 1994, destinados no sólo a operaciones humanitarias sino también a programas de desarrollo. En conjunto, en 1994 se dedicó un monto aproximadamente cuatro veces superior de recursos a operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz que a actividades de desarrollo. Las guerras civiles más que cualquier otro factor en la región han sido la causa de esta anómala distribución de las corrientes de recursos. Los cambios positivos que se están produciendo en la región, como queda de manifiesto en particular por la progresiva resolución de los conflictos, deberían permitir que las organizaciones humanitarias colaboraran con los gobiernos africanos y el resto del sistema para establecer el continuo que va del socorro humanitario a la reconstrucción y el desarrollo.

180. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) actualmente apoya en la región más de 2.500 proyectos de diverso alcance, valorados en cerca de 1.500 millones de dólares y que corresponden aproximadamente a las asignaciones de recursos acumuladas del PNUD para la región en los últimos cinco años, en dólares corrientes. Sin embargo, el valor real de la

cooperación del PNUD con los países de la región va más allá del volumen de los desembolsos y las carteras de proyectos e incluye asesoramiento sobre políticas de desarrollo, coordinación de la ayuda multilateral, los numerosos servicios de apoyo prestado por la red de oficinas del PNUD en los países que abarca toda la región, y quizás lo más importante, la percepción de los gobiernos africanos de que el PNUD (junto con el resto del sistema) es un socio creíble, neutral y confiable en la tarea del desarrollo.

181. En los últimos años, el PNUD ha iniciado importantes cambios de política en su estrategia de cooperación para el desarrollo, que ya están teniendo un efecto positivo en la calidad de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas en África. Por ejemplo, se recalca cada vez más la importancia de lograr un desarrollo humano sostenible, el fortalecimiento institucional, la ejecución nacional de los proyectos, el alivio de la pobreza, etc. En forma simultánea, se han elaborado nuevos instrumentos de programación y coordinación y se los está perfeccionando progresivamente, como el enfoque programático, los planes sobre las perspectivas nacionales a largo plazo o las notas sobre estrategias nacionales. Sin embargo, la marcada concentración del PNUD en el país no le ha permitido maximizar su contribución potencial a la intensificación de la colaboración entre países para abordar problemas comunes de desarrollo en forma eficaz en función de sus costos. En consecuencia, los recursos programados para el programa multinacional de África (1992-1996) ascendieron a sólo 169 millones de dólares, lo que representa una disminución de más de 40 millones de dólares en comparación con el tercer ciclo del programa multinacional.

182. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): Durante varios años la UNESCO ha estado tratando de resolver la difícil tarea del desarrollo de África en formas muy significativas mediante sus programas ordinarios. Estos incluyen, por ejemplo, ciencia para el progreso y el medio ambiente, conservación de la herencia cultural, libre circulación de la información y el fomento de las comunicaciones, promoción de la no violencia, derechos humanos y democracia, promoción del pluralismo cultural y diálogo intercultural.

183. El afianzamiento de la paz se está convirtiendo en una importante actividad de la UNESCO en África en el contexto de su programa de "una cultura para la paz", creado oficialmente en febrero de 1994. En pocas palabras, este programa procura establecer programas nacionales de paz en los países que están saliendo de un conflicto, así como en países en los que hay posibilidades de que surjan conflictos internos. Con este programa, la UNESCO contribuyó con éxito a la reconciliación de distintas facciones políticas en el Congo en diciembre de 1994 y al establecimiento de una "Maison de la Paix" en Burundi, también en diciembre de 1994, con el objetivo de fortalecer el frágil proceso hacia la paz nacional en ese país. En Mozambique y Somalia se emprendieron iniciativas similares. Este nuevo programa constituye una iniciativa muy encomiable que merece el apoyo generoso y sostenido de la comunidad internacional, pública y privada.

184. En febrero de 1995, la UNESCO convocó en su sede de París una reunión internacional llamada "Consultas sobre África". Su principal objetivo era proporcionar a los africanos, en las vísperas de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, la oportunidad de revisar toda la cuestión del desarrollo y las prioridades de desarrollo en su continente a la luz de los nuevos desafíos que enfrentan al mundo. En esta revisión también se tomarían en cuenta las enseñanzas extraídas del pasado, las necesidades del presente, las demandas del futuro y las realidades de la situación internacional actual. Correspondientemente, se invitó a los participantes a

definir los términos de una política de desarrollo que asegurara el progreso económico, social, político y cultural de las poblaciones actuales y la supervivencia en dignidad, paz, democracia y justicia de las generaciones venideras. Otras iniciativas de la UNESCO preparadas específicamente para África incluyen, por ejemplo, su programa "Prioridad para Africa" o las actividades iniciadas en el marco del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural.

185. La Organización Mundial de la Salud (OMS) se dedica más intensamente a África que a cualquier otra región del mundo, sea a través de sus oficinas regionales en Brazzaville, Congo y en Alexandria, Egipto o mediante sus programas basados en la sede, como el Programa Mundial sobre el SIDA, actualmente convertido en un programa conjunto y copatrocinado de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (en el que intervienen además de la OMS, el PNUD, el Banco Mundial, el UNICEF, el FNUAP y la UNESCO), el programa ampliado de inmunización, el Programa Especial de Investigaciones y Capacitación sobre Enfermedades Tropicales o el programa intensificado de cooperación con los países y pueblos más necesitados. Este programa, creado en 1989, proporciona amplio respaldo a los países en la formulación y aplicación de las políticas nacionales de salud que permiten corregir la falta de equidad social y asegurar un acceso universal a los servicios básicos de salud. También ayuda a los países que se han identificado como los más necesitados a movilizar, coordinar y administrar los recursos internos y externos. De los 26 países en los cuales se está aplicando, 11 se encuentran en Africa.

186. Algunos de los logros concretos de la OMS en África comprenden por ejemplo las campañas de vacunación de los niños realizadas conjuntamente con el UNICEF contra enfermedades infantiles que pueden prevenirse mediante las vacunas como la difteria, el sarampión y la poliomielitis. Gracias a este programa que se está aplicando desde hace casi 20 años, la cobertura de la inmunización infantil en África se ha ampliado de menos del 5% a mediados de los años setenta a cerca del 80% en la actualidad. Este es probablemente uno de los mayores logros del desarrollo en África durante los últimos veinte años. En forma similar, el Programa de Lucha contra la Oncocercosis en África Occidental, que también data de 20 años atrás, copatrocinado por la FAO, el PNUD y el Banco Mundial, ha logrado eliminar la ceguera de los ríos en 11 países de la región donde era endémica, y permitiendo en consecuencia que millones de campesinos reanuden una vida económicamente productiva y que los países mejoren su estado de salud en general y su producto económico. Estos son logros relativamente desconocidos pero muy tangibles para la región en conjunto.

187. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) también ha realizado una contribución muy sustancial al desarrollo africano en los últimos veinte años a través de sus importantes programas sobre política agrícola y alimentaria, pesca, silvicultura o desarrollo rural y reforma agraria. Desde 1994 la FAO ha tratado de fortalecer su presencia local en Africa, descentralizando el personal y transfiriendo facultades relativas a la formulación y gestión de programas que antes correspondían a su sede en Roma. La organización ha emprendido recientemente algunas iniciativas de especial importancia para Africa, por ejemplo, un programa especial para incrementar la producción de alimentos en países deficitarios de ingresos bajos y el programa especial "Emergency Prevention System for Transboundary Animal and Plant Pests and Diseases".

188. Otras cuestiones de desarrollo que han merecido la atención prioritaria de la FAO en África incluyen, por ejemplo, el mejoramiento de la seguridad alimentaria, la gestión de los recursos y del medio ambiente para lograr un desarrollo sostenible, la mejora de los niveles de nutrición, el apoyo para el ajuste y la reforma macroeconómica y sectorial, políticas de desarrollo, desarrollo rural y fomento de la cooperación económica y técnica entre países africanos. Sin embargo, el volumen de las operaciones locales de la FAO en África, financiadas de fuentes extrapresupuestarias, se ha contraído mucho últimamente, siguiendo la tendencia general que predomina en el sistema, en tanto que los recursos del programa ordinario de cooperación técnica de la FAO para África aumentaron de 66 millones de dólares en 1990 a unos 73 millones de dólares en 1994, en dólares corrientes.

189. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) tiene la responsabilidad primordial de apoyar la aplicación del Segundo Decenio del Desarrollo Industrial para África de las Naciones Unidas: 1993-2002, proclamado por la Asamblea General en la resolución 47/177 del 22 de diciembre de 1992. La estrategia de apoyo a África de la ONUDI, en el contexto del Decenio y del Nuevo Programa para el desarrollo de África, se basa esencialmente en un programa de diez puntos aprobado en 1993 por la undécima Conferencia de Ministros Africanos de Industria a la que adhirió la Conferencia General de la ONUDI.

190. Entre otros objetivos, el programa de diez puntos trata de ayudar a los países africanos en la formulación de las estrategias industriales apropiadas que apoyan las economías de mercado, y en la formulación de políticas de fomento del sector privado. El respaldo para la cooperación e integración industrial de la región, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la ampliación de las actividades de promoción de las inversiones o la divulgación de información tecnológica e industrial a los países de la región son otras características del programa de diez puntos. Las estrategias de apoyo al país adaptadas específicamente a las necesidades y condiciones de cada país constituyen el vehículo principal para la aplicación del programa. Las estrategias nacionales estipulan dimensiones subregionales en la perspectiva de la cooperación e integración industrial, que la ONUDI reconoce como una importante prioridad de desarrollo cuyo logro ayudaría a ampliar el volumen de los mercados nacionales y la base industrial de la región. El Programa de acción industrial de la ONUDI para los países menos adelantados es un beneficio adicional para la región de África. En este programa, la Organización hace hincapié en la rehabilitación y la modernización de las industrias existentes, en especial las empresas agroindustriales, la promoción de las inversiones, el desarrollo y el readiestramiento de los recursos humanos, así como los servicios de consultoría industrial. El programa de los países menos adelantados se concentra tanto en el sector público como en el privado, en especial en las industrias pequeñas y medianas.

191. Desde 1991, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha reforzado su presencia en África y reorganizado sus mecanismos de cooperación para el desarrollo que, en la actualidad, están integrados por una oficina regional en Abidján, 11 oficinas subregionales o zonales y 5 equipos de asesoramiento multidisciplinario en África Central y Occidental, África Oriental, Norte de África, África Noroccidental y África Meridional. Las prioridades más importantes de la OIT para la región también han evolucionado en los últimos cinco años a fin de tomar en cuenta la inquietud que suscitan las repercusiones sociales de los programas de ajuste estructural que han afectado adversamente a los sectores de competencia de la OIT, y apoyar el proceso de democratización en la región. La organización ha adoptado una

"participación activa" con sus tres partes constitutivas en la región, a saber los gobiernos, los empleadores y los trabajadores quienes, según se prevé, trabajarán juntos para aplicar los programas regionales de la OIT. Estos programas comprenden la creación de empleo y el alivio de la pobreza, información laboral para la formulación de políticas de empleo, mejoramiento de los sistemas de capacitación para atender las necesidades de empleo, fomento de la pequeña empresa y actividades del sector no estructurado, protección de los trabajadores, reforma de los sistemas de protección social, promoción de la democracia e igualdad de oportunidades y tratamiento para las mujeres y los grupos desventajados.

192. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) ha respondido a la crisis africana modificando su estrategia de cooperación técnica en África para orientarla hacia actividades prácticas dirigidas al usuario final. Esta nueva estrategia, que está guiada por el concepto del "proyecto modelo" del Organismo, tiene por finalidad lograr un efecto más práctico de los proyectos relacionados con la energía nuclear en el desarrollo socioeconómico de la región, en especial en producción de alimentos, salud e hidrología. Se espera que esta nueva prioridad se sume a las tareas que el Organismo cumple regularmente, a saber, capacitación y asesoramiento en las esferas de la ciencia y la tecnología nucleares. Además, el Acuerdo de Cooperación Regional en África para la investigación, el desarrollo y la capacitación en materia de ciencias y tecnología nucleares (AFRA) forma parte de una red interregional de tres acuerdos regionales que el Organismo utiliza para ejecutar proyectos encaminados a lograr el autoabastecimiento en el uso de la ciencia y las tecnologías nucleares, en esferas como la industria, la salud, la hidrología y la agricultura. La red interregional hace hincapié en la transferencia de tecnología de los países en desarrollo más avanzados de las tres regiones a los menos adelantados, de acuerdo con el espíritu de la cooperación técnica entre países en desarrollo. En los últimos tiempos, el Organismo ha comenzado a reforzar la administración de esta red, que tiene beneficios potenciales para África, respaldando intensas actividades iniciales a fin de lograr programas de calidad aún mayor.

193. La necesidad de ser concisos no permite realizar en este informe un estudio exhaustivo de las útiles labores que cumplen otras organizaciones del sistema en apoyo de África en sus respectivas esferas de competencia, por ejemplo, el FNUAP, la OACI, la OMI, la UIT, la UPU, la OMPI y la OMM. Los aspectos que se han cubierto tienen por objeto ilustrar meramente el hecho que el sistema en conjunto está por cierto dando prioridad a África y perfeccionando sus estrategias e instrumentos a fin de dar a la región un apoyo más eficaz. Puesto que esta tendencia surgió a partir de las grandes operaciones de emergencia del sistema en África a mediados del decenio de 1980, es difícil atribuirla al Nuevo Programa para el desarrollo de África. Las conclusiones a las que llegaron los inspectores no dejan duda alguna de que, aparte del Grupo de trabajo interinstitucional, el Nuevo Programa ha tenido poco efecto práctico hasta la fecha en los programas individuales o conjuntos de las organizaciones, en las programación de nuevas actividades, o en el nivel y la índole de las corrientes de recursos hacia África. Probablemente a causa de la aplicación inefectiva de los recursos para el programa original asignados al Nuevo Programa, no se lo promovió mucho como un incentivo a nivel de todo el sistema para la búsqueda más activa de fuentes de fondos extrapresupuestarias. Sin embargo, actualmente el CAC ha procedido a hacer exactamente eso gracias a la nueva Iniciativa especial para África.

D. La crisis de recursos

194. Si bien el Nuevo Programa para el Desarrollo de África requería asignaciones de recursos adicionales, en realidad ha ocurrido lo contrario para las actividades del sistema que no revisten carácter de emergencia, con exclusión de las del BIRF. Desde la aprobación del Nuevo Programa en 1991, se ha producido una disminución en los gastos de cooperación para el desarrollo del sistema en África, que bajaron de unos 900 millones de dólares en 1991 a unos 800 millones de dólares estimados en 1994. Durante el mismo período, los gastos para las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz que financian el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el ACNUR y el PMA subieron de 1.300 millones de dólares en 1991 a 3.100 millones de dólares en 1994, o cuatro veces el monto combinado que, según se estima, gastaron las organizaciones del sistema dedicadas al desarrollo en el mismo año. Por lo tanto, las guerras civiles en unos pocos países y sus consecuencias en el aspecto humanitario han consumido los fondos extrapresupuestarios que se podrían haber usado para fines de desarrollo en la mayoría de los países. Como tal, la región en conjunto está cosechando los tristes resultados de los conflictos militares en algunos países. Esta situación justifica el urgente fortalecimiento de los mecanismos regionales, subregionales y nacionales en las esferas de la diplomacia preventiva, la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, como se recomienda en otra parte de este informe.

195. Sin embargo, la disminución de los fondos extrapresupuestarios del sistema para el desarrollo de África no es atribuible únicamente al aumento de los gastos para las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz en la región. Se ha producido una declinación general de las corrientes de AOD encauzadas a través de todo el sistema multilateral de las Naciones Unidas (excluidas las instituciones financieras multilaterales). El PNUD ha tenido que reducir en 30% sus recursos programables en el actual quinto ciclo. Después del derrumbe del sistema de relaciones internacionales que prevaleció durante la guerra fría, han surgido muchos países que reclaman capital para el desarrollo, en un momento en que la mayoría de los países donantes están reduciendo sus presupuestos de ayuda para el desarrollo como resultado de las presiones internas sobre los gastos públicos. Los desembolsos netos de AOD a África en conjunto bajaron de unos 25.000 millones en 1990 a 21.500 millones en 1993 y quizás hayan disminuido todavía más en 1994.

196. Además, la nueva política de ejecución nacional del PNUD, que la Dependencia Común de Inspección respalda plenamente, también ha contribuido a reducir los niveles de fondos extrapresupuestarios de que disponen las organizaciones para la ejecución de proyectos en el mundo y en África en especial. La contracción de los recursos extrapresupuestarios desde 1991 ha sido drástica en el caso de algunos organismos de ejecución tradicionales del PNUD, como la FAO, la OACI, el DADSG, o las comisiones regionales.

197. Este panorama de los recursos parece presagiar malos tiempos para la cooperación en pro del desarrollo entre las organizaciones y los países en desarrollo en general. La paradoja es que si bien el sistema está dando prioridad a África, y se le pide que haga más para la región, sus medios para llevarlo a cabo están mermando en parte porque las prioridades de las operaciones de socorro humanitario cumplidas en unos pocos países parecen haber confiscado la atención de la comunidad de donantes, apartándola de las prioridades sustantivas del desarrollo socioeconómico en la vasta mayoría de los países. Si persisten las pautas actuales de las corrientes de recursos a la región durante los próximos cinco años, sin duda desaparecerán las

perspectivas de que los gobiernos africanos apliquen las prioridades del Nuevo Programa con el apoyo técnico de las organizaciones del sistema, y el Nuevo Programa podría caer en el olvido al igual que el Programa de Acción para la recuperación económica y el desarrollo de África.

198. Una hipótesis más probable es que disminuyan a mediano plazo las operaciones de emergencia y de mantenimiento de la paz en África, como consecuencia de la progresiva solución de los conflictos más perturbadores de la región, algunos avances importantes en las reformas democráticas y el constante fortalecimiento de las disposiciones regionales y subregionales para la prevención y la gestión de los conflictos. Sin embargo, incluso si se confirma esta hipótesis, podría no implicar automáticamente que el mismo nivel de recursos que se dedica ahora a las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz pasará al componente de desarrollo del sistema, considerando en particular las tendencias mundiales actuales y la ajustada competencia por la asignación de la AOD, y el posible traspaso de las estrategias de cooperación para el desarrollo de la comunidad de donantes del sistema de intermediación de Naciones Unidas a la asociación directa con las comunidades beneficiarias. La política de ejecución nacional del PNUD es una variante que ilustra esta posible tendencia que, si se generaliza entre los miembros del CAD, podría tener consecuencias impredecibles para los componentes de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, incluido el PNUD.

199. Por esta razón, las organizaciones debe idear modalidades nuevas e imaginativas de intervención en África que se basen en métodos óptimos de distribución, un mayor asesoramiento inicial de políticas y menos ejecución de proyectos, una colaboración más sistemática e institucional entre ellas y con las instituciones financieras de desarrollo y los socios bilaterales en el nivel local concreto, y una mayor movilización y utilización de los recursos nacionales para el desarrollo, incluida en particular una asociación más firme con el sector privado. En el próximo capítulo se examinan en mayor detalle algunas de estas nuevas direcciones.

VI. HACIA NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

A. Examen retrospectivo crítico

200. Las sombrías perspectivas generales en cuanto a los recursos para cooperación técnica, no es en forma alguna la única justificación para forjar nuevos enfoques con respecto al reto que supone el desarrollo en África y otras regiones. Durante los últimos diez años, tanto las políticas como las prácticas de cooperación técnica bilateral y multilateral han sido objeto de críticas por una diversidad de razones que incluyen, por ejemplo, una excesiva dependencia de expertos extranjeros residentes, los altos costos de ejecución, la propensión a la oferta de proyectos y su enorme fragmentación, las dificultades de coordinación y gestión de los gobiernos receptores, el fracaso de muchos proyectos en materia de fortalecer y utilizar la instituciones y la capacidad humana local, etc.

201. Estas deficiencias están ampliamente documentadas en el contexto específico de África en una publicación de 1993 titulada "Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa" preparada por la Dirección Regional de África del PNUD y Development Alternatives, Inc. Los autores de esta publicación resumen su evaluación de la cooperación técnica en África durante los últimos decenios en la siguiente forma:

"Virtualmente todos los países expresan la opinión de que la cooperación técnica no está sincronizada con la disponibilidad de recursos humanos nacionales capacitados. Algo está mal: la dependencia del personal extranjero no disminuye a pesar de los enormes esfuerzos y de los adelantos en la capacitación de los nacionales. Y lo que es aún peor, está aumentando el desempleo entre los profesionales locales calificados. La cooperación técnica se justificaba por la escasez de recursos humanos nacionales; se esperaba que llevase a la autosuficiencia. Actualmente, decenios después de la independencia y de esfuerzos concertados en las tareas de capacitación, la cooperación técnica persiste" (páginas 5-6).

202. Lamentando la incapacidad de la cooperación internacional para el desarrollo para usar aptitudes e instituciones locales establecidas, otro autor ofrece la siguiente regla empírica:

"Si un proyecto está financiado por extranjeros, típicamente estará también diseñado por extranjeros y será ejecutado por éstos usando equipos adquiridos en mercados extranjeros."

203. A pesar de las críticas que anteceden, que contienen un elemento de verdad, los inspectores no están de acuerdo con la indiscriminada opinión de que la cooperación para el desarrollo entre el sistema y los países africanos ha sido un fracaso total. Si bien ha habido fallas, también hubo logros, en especial en el desarrollo de recursos humanos y la creación de muchas instituciones a nivel nacional y multinacional. Las fallas pueden atribuirse esencialmente a dos factores principales. El primero ha sido la persistente crisis económica y la situación en materia de políticas que formaban en muchos países un contexto limitante, no sólo para la asociación externa con la región sino también para las iniciativas nacionales de desarrollo. El segundo factor ha sido la muy lenta adaptación de las estrategias e instrumentos de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas a las pautas y fuerzas rápidamente cambiantes de la cooperación internacional para el desarrollo. Los críticos, incluida la DCI³, en general han discrepado con la calidad, costos y las modalidades de suministro de la cooperación técnica, pero ciertamente no con su justificación intrínseca.

204. Se ha iniciado una evolución positiva sobre dos frentes que podría llevar a una asociación muy mejorada con África en favor del desarrollo. Como se observó en el capítulo III, muchos países se encuentran en transición hacia nuevos regímenes políticos y macroeconómicos que prometen un entorno estimulante para el desarrollo socioeconómico, incluso la utilización criteriosa y óptima de las aportaciones de recursos externos. En forma concurrente, el sistema de las Naciones Unidas también se encuentra en transición hacia un nuevo régimen de valores para la cooperación para el desarrollo, como lo muestra el cambio de énfasis hacia el respaldo a las normas, las instituciones y los procedimientos de buen gobierno (democracia, consolidación de la paz, derechos humanos, sistemas electorales, etc.), el fomento del sector privado y la promoción de las inversiones, la ejecución nacional de los proyectos y el fortalecimiento de las competencias así como la declinación progresiva del número de expertos residentes, el enfoque programático, el asesoramiento inicial sobre políticas, en especial en la reforma del sector público, etc. Estas nuevas tendencias concuerdan con los objetivos prioritarios del Nuevo Programa, y también con las de muchos países africanos (véase el capítulo III). Esta creciente convergencia de prioridades, políticas y enfoques debe reforzarse en medida considerable, como se sugiere en el resto de este capítulo.

³ Algunos informes pertinentes de la DCI son, entre otros:

- 1) Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales (JIU/REP/92/1).
- 2) Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/92/6).
- 3) Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la ciencia y la tecnología en Africa (JIU/REP/94/1).

B. Costo de la cooperación técnica

205. El alto costo de los métodos de cooperación del sistema ha sido el blanco más frecuente de las críticas. Este problema ya lo había abordado la DCI en 1978 en su "Informe sobre el papel de los expertos en la cooperación para el desarrollo" (JIU/REP/78/3) en el que se instaba a efectuar un cambio general de política hacia la gestión y ejecución de proyectos por los gobiernos (ejecución nacional) y otras modalidades de ejecución innovadoras y menos costosas. La publicación mencionada de la Dirección Regional de África del PNUD y Development Alternatives Inc. ilustra el problema en la forma siguiente:

"En Tanzania, por ejemplo, el costo total de la asistencia técnica en 1988 fue alrededor de 300 millones de dólares, de los cuales por lo menos 200 millones representaban salarios, viáticos, asignaciones para vivienda, viaje aéreo y otros costos directos de los aproximadamente 1.000 expertos internacionales que constituían en núcleo de la asistencia técnica. En contraposición, el costo total por concepto de salarios de toda la administración pública de Tanzania ese mismo año ascendió a 100 millones de dólares. La situación de Tanzania no es atípica. Ha llegado el momento de reformular la finalidad de la ayuda y de la asistencia técnica en el sistema de las Naciones Unidas." (página 14).

206. Además del componente de los expertos que representa típicamente entre el 50% y el 80% de los costos del proyecto, las oficinas locales separadas, los vehículos, los suministros y los servicios de apoyo administrativo, son otro importante factor en los costos que, sin embargo, podría reducirse sustancialmente compartiendo en forma más sistemática los locales y los servicios de apoyo, como propuso la DCI en otro informe⁴ y la adquisición y gestión unificadas de los suministros y los equipos de transporte en el terreno⁵. El hecho de que cada organización prefiera tener sus propios locales, servicios de apoyo, sistema de suministros y depósito y flotilla de transporte, dejando de lado que tal múltiple duplicación de recursos entraña derroche, es probablemente la prueba más clara de que la frugalidad no es el activo mayor del sistema en la conducción de su misión de desarrollo.

207. La proporción entre costos de personal y gastos del programa es otra cuestión que merece un examen más detallado de lo que es posible hacer en este informe. Las cifras proporcionadas a la DCI por algunas organizaciones u obtenidas por los inspectores de los documentos del presupuesto por programas, muestran que el costo del personal regular y de los proyectos (con base en la sede y en Africa) que trabajaba a tiempo completo y exclusivamente en programas de cooperación técnica para África en 1994, diferían significativamente como porcentaje de sus gastos de cooperación técnica (con financiamiento de fuentes

⁴ Véase el informe "Locales y servicios sobre el terreno comunes al sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/94/8).

⁵ Véase la nota sobre operaciones de transporte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (cuestiones de programación y gestión) (JIU/NOTE/91/1).

ordinarias y extrapresupuestarias) para África en ese año, en la siguiente forma:

<u>Organizaciones</u>	<u>Porcentaje de costos de personal</u>
OIEA	12
FAO	18
FNUAP	18
UNICEF	23
UPU	65
OMS	65
OIT	70
DADSG	82
OACI	91

208. No obstante, las cifras que anteceden deben considerarse con cautela porque los servicios de apoyo que se ocupan de la cooperación técnica en las organizaciones están organizados de manera diferente. En la mayoría de los casos, el apoyo técnico y administrativo en la sede se presta globalmente y no dividido por región geográfica. Esto significa que algunas de las cifras que anteceden en realidad subestiman la parte que corresponde al personal en los gastos por programas. Si bien nadie pondría en tela de juicio que se necesita personal para administrar los programas y los proyectos, transferir aptitudes y conocimientos y promover las normas, estándares y políticas de las organizaciones a través de los programas de cooperación técnica, surgen inevitablemente interrogantes con respecto al efecto real del personal empleado de esta manera en los problemas locales de desarrollo; no se tiene una evaluación amplia de la relación entre sus costos y beneficios, ni del valor que tienen en relación con lo que cuestan en el sistema actual de ejecución. El costo ordinario del personal empleado por las organizaciones del sistema en la sede para apoyar sus operaciones en África se aproxima en la actualidad a los 300 millones de dólares. Las organizaciones deberían examinar en forma crítica los costos-beneficios de este método de financiar la cooperación para el desarrollo.

209. Otro objeto importante de los gastos se relaciona con las conferencias, reuniones, seminarios, cursillos, consultorías e informes, en especial de los programas basados en la sede. No hay duda alguna de la utilidad de estas actividades. Lo que se pone en cuestión, sin embargo, es su costo en relación con los resultados, la falta de seguimiento y evaluación de su efecto o su modalidad discontinua y ad hoc, que se vincula con proyectos específicos y desconectados y no con una estrategia programática nacional o regional de sensibilización, ejercicios de demostración, divulgación de la información y transferencia de tecnología, cuyos resultados pueden verificarse con facilidad.

210. Cuando se suman todos los gastos mencionados (establecimientos de oficinas locales, vehículos, gastos administrativos generales, expertos, personal de cooperación técnica en la sede y sobre el terreno, reuniones, viajes, viáticos, etc.) no queda prácticamente nada con que luchar contra la pobreza en el nivel de base en África. Es esta estructura que se autofinancia de los gastos de cooperación técnica de las organizaciones lo que ha alimentado la percepción de que el sistema internacional para el desarrollo existe para atender sus propias necesidades más que las de los pobres en el mundo en desarrollo. Si bien se supone teóricamente que África ha "recibido" del sistema en 1990 un monto estimado de 800 millones de dólares en programas

y proyectos de cooperación técnica, es virtualmente imposible determinar cuánto de este monto ha llegado realmente a los pobres de Africa. Es muy probable que los fondos hayan sencillamente girado dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. ¿Cómo pueden entonces los países africanos asumir la autoría de programas cuyos recursos están totalmente fuera de su control?

211. Habida cuenta del análisis que antecede, los inspectores recomiendan las siguientes medidas:

a) De aquí en adelante, todas las organizaciones deben tomar las medidas necesarias para ampliar el uso de recursos humanos e instituciones empleadas conforme a contratos de servicios especiales. Debe hacerse más hincapié en la capacitación directa y en los programas de becas, las consultorías de corto plazo, los voluntarios, la cooperación técnica entre países en desarrollo, el hermanamiento Sur-Sur y Sur-Norte de las instituciones, una mayor colaboración con las organizaciones no gubernamentales, y visitas periódicas de los funcionarios regulares de las organizaciones a fin de asegurar la conformidad con las normas, estándares y políticas del sistema. Estas modalidades alternativas de la cooperación técnica podrían ser perfeccionadas y utilizadas aún más por las organizaciones del sistema;

b) Todas las organizaciones deberían seguir revisando la relación entre los costos de personal y los gastos de cooperación técnica y tomar las medidas necesarias a mediano plazo para reducir el costo de personal en los gastos de sus programas de cooperación técnica para Africa. Los recursos liberados de esta manera deberían utilizarse para las modalidades que se proponen en el punto a) que antecede;

c) Con sujeción a los deseos de los gobiernos receptores, las organizaciones deberían seguir ampliando la aplicación de la política de ejecución nacional de los proyectos;

d) Las organizaciones deberían participar mucho más en el asesoramiento sobre políticas de desarrollo y su promoción a nivel gubernamental y deberían intensificar la formación de una conciencia popular a nivel de país en general sobre sus respectivos instrumentos normativos, las políticas y programas de acción aprovechando al máximo los medios de comunicación públicos y privados (redes de radio y televisión, conferencias públicas, material impreso y tecnologías de información como los CD-ROM). El DIP y el PNUD deberían tomar la delantera estableciendo a nivel del país y a nivel subregional un sistema conjunto de información de las Naciones Unidas que podría publicar un boletín mensual para el sistema sobre las actividades de desarrollo de las organizaciones a nivel mundial y local;

e) Además, las organizaciones deberían reforzar el objetivo de fortalecimiento institucional de sus actividades de cooperación técnica en Africa, de modo que cada actividad, programa o proyecto procure explícitamente reforzar los sistemas de gestión, administrativos, y de contabilidad financiera de la institución respaldada, incluida la vigilancia de su desempeño y los procesos de auto evaluación;

f) Debe prestarse consideración a las recomendaciones que figuran en el informe de la DCI titulado "Locales y servicios sobre el terreno comunes al sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/94/8) a fin de reducir los costos generales y de establecimiento de las operaciones locales del sistema en

Africa. Debería darse prioridad a la adquisición y gestión unificada de bienes y servicios, en especial equipos de transporte a nivel del país;

g) Las organizaciones pertinentes del sistema deberían considerar la viabilidad de promover dos tipos de proyectos marco nacionales apoyados por las instituciones financieras bilaterales y multilaterales en cada país africano, con sujeción al acuerdo de los gobiernos receptores:

- i) Un proyecto marco con la finalidad de preparar un inventario detallado, que se actualizará anualmente, de las instituciones consultoras nacionales y subregionales en los sectores público y privado con miras a fortalecer y a hacer intervenir a estas instituciones en la ejecución de las actividades de cooperación técnica del sistema;
- ii) Un proyecto marco destinado a reforzar las capacidades logísticas, técnicas y operacionales de las cooperativas de base, en especial en el sector de producción de alimentos.

C. Apoyo a la integración subregional

212. Los grupos económicos subregionales creados por los estados africanos miembros para encabezar el proceso de integración regional de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Abuja por el que se establece la Comunidad Económica Africana deberían ser considerados y utilizados por las organizaciones como un medio para racionalizar y optimizar la cooperación para el desarrollo con África en un contexto subregional. Correspondientemente, cada organización debería considerar lo siguiente:

a) Prestar apoyo técnico directo a las secretarías de los grupos subregionales para permitirles desarrollar y formular proyectos de integración e iniciar estudios de las perspectivas subregionales en los diferentes sectores;

b) Incorporar dimensiones subregionales o multinacionales en las actividades de cada país, siempre que sea apropiado, en sus respectivos sectores de competencia;

c) Establecer y apoyar en forma continuada, una red subregional o multinacional de instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales a fin de fortalecer la colaboración técnica entre ellas, facilitar el intercambio de personal y experiencias y asegurar un uso más óptimo de recursos dentro de cada subregión o grupo de países;

d) Fortalecer la colaboración con la CEPA y los MULPOC subregionales en los sectores respectivos que cubren las organizaciones.

D. Colaboración, coordinación e interacción entre los organismos

213. Nivel de país: Los diversos mecanismos con que se cuenta o que se están desarrollando (sistema de coordinador residente, locales y servicios comunes, enfoque programático, evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica, estudios de las perspectivas a largo plazo, notas sobre la estrategia del país, etc.) deberían contribuir a afianzar la colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas, a nivel de cada país africano. El próximo desafío se encuentra en dos esferas. Primero, es menester intensificar más la colaboración con las instituciones de Bretton Woods y hacerlo en forma más sistemática, no sólo porque el Banco Mundial proporciona en la actualidad más recursos de cooperación técnica que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, sino también por las repercusiones de los programas de ajuste estructural en los sectores sociales que suelen cubrir las organizaciones de desarrollo. Un informe separado de la DCI titulado "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales (JIU/REP/92/1) recomienda las medidas que se requieren a tal fin.

214. En un momento en que están declinando las corrientes de AOD a través del sistema de las Naciones Unidas, sus organizaciones encontrarán que es en bien de su propio interés establecer una asociación para el desarrollo más sistemática con las instituciones financieras multilaterales en apoyo de los países africanos, que deberían tomar la iniciativa en lo relativo a lograr tal asociación, y que asimismo debería ampliarse a la comunidad de donantes bilaterales y multilaterales. Por lo tanto, los gobiernos africanos deberían explorar la viabilidad de fundir los marcos programáticos de los diferentes países usados por el sistema y por las instituciones de Bretton Woods, de modo que el marco resultante, basado en planes de desarrollo nacional a largo plazo, pueda ser utilizados con más facilidad por los donantes bilaterales, a quienes después de todo les corresponde la porción mayoritaria de los recursos de cooperación técnica que fluyen hacia África y el mundo en desarrollo en general.

215. El otro aspecto de la coordinación a nivel de país se refiere a los estudios de las perspectivas a largo plazo, una iniciativa que los inspectores consideran de suma utilidad. En la actualidad estos estudios parecen ser pocos y estar muy distanciados en el caso de la región de Africa, ya que evidentemente se ha dado preferencia a las notas sobre la estrategia de los países. Sin embargo, los inspectores creen que los estudios de las perspectivas del país y los planes para períodos de diez a veinticinco años deberían tener precedencia sobre las notas de estrategia, que tienen un marco quinquenal. Idealmente, estas últimas deberían quedar comprendidas en los primeros y no a la inversa. Por lo tanto se recomienda que la CEPA y el PNUD cumplan una función más enérgica asesorando y ayudando a los gobiernos para que preparen y apliquen planes de desarrollo a largo plazo, con el apoyo de las organizaciones del sistema en sus sectores respectivos. Dichos planes, que deberían incorporar a nivel mundial elementos y compromisos de integración subregional y regional, deberían servir de marco para otros instrumentos de programación del país así como para la colaboración y coordinación entre organismos en las tareas de apoyo a los países africanos.

216. Nivel regional: La proliferación de iniciativas sobre programas regionales superpuestos en África y dentro del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes, como se examinó en el capítulo I, es probablemente la prueba más clara de que los actuales arreglos de coordinación regional distan de ser satisfactorios. Las conclusiones a las

que llegaron los inspectores sugieren que los mecanismos de coordinación o consultivos separados de la OUA y la CEPA con las organizaciones del sistema entrañan duplicación, son costosos y confusos y, por lo general, ineficientes en lo relativo al seguimiento y a los resultados, en parte porque no se ha logrado aún la armonía en materia de políticas de la OUA, la CEPA y el BAfD a pesar de que tienen una unidad intersecretarías, y en parte porque ni las recomendaciones de las reuniones convocadas por la OUA ni las de las Conferencias de Ministros de la CEPA y otras reuniones sectoriales tienen mucha influencia política por no mencionar fuerza suficiente para ser aplicadas, a nivel de las demás organizaciones del sistema, las instituciones financieras multilaterales y los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).

217. Por estas razones, los inspectores advierten la necesidad de establecer un foro regional para la coordinación de políticas, de base amplia, orientado a la acción y más eficaz en función de sus costos cuyas recomendaciones puedan moldear directamente las políticas y estrategias de desarrollo de cada estado africano miembro y guiar las iniciativas regionales de otros socios para el desarrollo de la comunidad internacional, en particular la comunidad de donantes. Esto implicaría, en efecto, la ampliación de la actual Conferencia de Ministros de la CEPA en un equivalente africano del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, cuyas recomendaciones puedan dirigirse directamente a los Jefes de Estado y de Gobierno de Africa, a los órganos legislativos de las organizaciones miembros del CAC, incluidas las instituciones de Bretton Woods, y al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Los inspectores recomiendan que la unidad intersecretarías de la OUA, la CEPA y el BAfD y el Grupo de tareas interinstitucional sobre la crítica situación económica, la recuperación y el desarrollo de África elaboren un proyecto de términos de referencia del nuevo foro propuesto para la coordinación de políticas, que podría denominarse Conferencia para el Desarrollo de África y entre cuyos miembros oficiales se contarían todos los principales socios para el desarrollo de Africa. El proyecto de términos de referencia debería examinarse a nivel del CAC y presentarse a todos los órganos intergubernamentales pertinentes para que tomen las medidas del caso.

218. Las características y ventajas principales del nuevo arreglo podrían ser las siguientes, por ejemplo:

a) La Conferencia para el Desarrollo de África que se propone se reuniría anualmente, en fechas fijas, y estaría presidida por el Secretario General de la OUA. El Secretario de la Conferencia sería el Secretario Ejecutivo de la CEPA con la colaboración del Presidente del BAfD, el Vicepresidente para la Región de África del Banco Mundial y el Administrador del PNUD, o sus representantes, en calidad de suplentes;

b) Absorbería la Conferencia anual de Ministros de la CEPA y las reuniones ministeriales periódicas de la OUA en los sectores económico y sociales y las reuniones consultivas bienales con las organizaciones del sistema;

c) El sistema de las Naciones Unidas debería participar preferentemente a nivel de jefes ejecutivos;

d) Cada sesión anual de la Conferencia debería concentrarse en un tema prioritario especial (por ejemplo, ciencia y tecnología, transporte y comunicaciones, cooperación e integración regionales, diversificación de las

exportaciones de productos básicos, cultura y desarrollo, etc.) con aportaciones sustantivas de África y de los miembros del CAC interesados en cada tema, y coordinada por la unidad intersecretarías de la OUA, la CEPA y el BAFD;

e) La Conferencia haría más sólidas las sinergias entre la OUA, la CEPA y el BAFD por un lado y entre éstos y los socios externos para el desarrollo de Africa, en particular la comunidad de donantes, por el otro;

f) También serían miembros de la conferencia las comunidades económicas subregionales, las asociaciones de las cámaras de comercio africanas, de agricultura e industria, las organizaciones sindicales, y las federaciones africanas de organizaciones no gubernamentales, a fin de asegurar que sus decisiones y recomendaciones de política se enriquecen con las distintas perspectivas y experiencias de los socios que actúan en distintos sectores y a niveles diferentes;

g) La conferencia proporcionaría un foro ideal para armonizar los planes de desarrollo endógenos de África con los programas, las prioridades y las condicionalidades de los socios externos;

h) Como órgano rector efectivo de la CEPA a nivel regional, la conferencia debería ampliar el mandato de coordinación regional de la Comisión dentro del sistema de las Naciones Unidas en África y, por lo tanto, facilitar la aplicación de las disposiciones pertinentes de la resolución 32/197 de la Asamblea General.

VI. CONCLUSIÓN

219. Muchos de los cambios que están ocurriendo en la región de Africa, en especial en las esferas de las reformas políticas y económicas, las iniciativas de solución de conflictos o de consolidación de la paz o la cooperación e integración regionales prometen cumplir las condiciones previas fundamentales para lograr la paz, la estabilidad y el resurgimiento económico de la región. Estas tendencias sistémicas, que confirman que los estados africanos miembros están llevando a la práctica sus compromisos conforme al Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África en el decenio de 1990, deben ser respaldadas a largo plazo a través de la ejecución de los compromisos asumidos por la comunidad internacional, como el aumento de las corrientes de AOD en apoyo de las reformas económicas y los planes de diversificación de las exportaciones de productos básicos, o el tratamiento de la deuda.

220. Es probable que la importante función que incumbe a las organizaciones del sistema en apoyo del Nuevo Programa se convierta en resultados más concretos a raíz de la Iniciativa Especial para África del Secretario General. Los arreglos institucionales establecidos en la Secretaría de las Naciones Unidas para promover el Nuevo Programa no han resultado ser plenamente eficaces. A fin de responder más decidida y prontamente a los imperativos de desarrollo que emergen en la región, la CEPA necesita un programa y una estrategia orgánica totalmente nuevos que refuercen su presencia en las subregiones y su colaboración técnica y operativa con otras organizaciones del sistema. Cada uno de los organismos especializados y el CAC en general ha afianzado sus compromisos respecto del desarrollo de Africa, pero enfrentan un grave problema de recursos que, sin embargo, podría tener el efecto positivo de sacudir al sistema y llevarlo hacia métodos más

frugales y óptimos de cooperación técnica con África y con el mundo en desarrollo en general.

- - - - -