

**COORDINACIÓN DE LOS MARCOS DE POLÍTICA  
Y DE PROGRAMACIÓN CON MIRAS A UNA  
COOPERACIÓN MAS EFICAZ PARA EL DESARROLLO**

*Preparado por*

***Sumihiro Kuyama***

**Dependencia Común de Inspección**



**Ginebra  
1996**

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Siglas .....		3
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMMENDACIONES .....		4
I. INTRODUCCION.....	1 - 10	9
II. EXPOSICION GENERAL DEL PROBLEMA.....	11 - 22	12
III. DEBERES Y FONCIONES DE LOS GOBIERNOS.....	23 - 43	15
A. Gobiernos anfitriones .....	23 - 34	15
1. La capacidad de coordinación y sus limitaciones .....	23 - 28	15
2. Fortalecimiento del entramado nacional de desarrollo .....	29 - 31	17
3. Decentralización .....	32 - 34	18
B. Gobiernos donantes .....	35 - 43	19
IV. EL SYSTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	44 - 75	22
A. El sistema de los coordinadores residentes .....	46 - 55	22
1. Comités a nivel de oficina exterior .....	48 - 51	23
2. Informe sobre cooperación para el desarrollo .....	52 - 53	24
3. Servicio de información (banco de datos) sobre el desarrollo .....	54 - 55	24
B. La nota de estrategia nacional .....	56 - 67	25
1. Principios de básico y elementos de orientación del CAC .....	58 - 62	25
2. Examen de dos notas de estrategia nacional ..	63 - 66	27
3. Principales conclusiones .....	67	28
C. Marcos de coordinación regionales y subregionales .....	68 - 75	30
V. EL SYSTEMA INTERGUBERNAMENTAL.....	76 - 83	32

SIGLAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CCCPO	Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones
CEPA	Comisión Económica para Africa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCMP	Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas
NEN	Nota de estrategia nacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAE	Programa de ajuste estructural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Documento sobre parámetros de política económica
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPU	Unión Postal Universal

## RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La coordinación efectiva entre los participantes en el desarrollo, en particular los países beneficiarios, el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales, así como los donantes bilaterales, se ha convertido en un objetivo al que se atribuye un alto grado de prioridad en el quehacer internacional. Hoy se reconoce generalmente que el logro de ese objetivo permitiría que la cooperación para el desarrollo coadyuvara en mayor medida al progreso económico y social y la haría más eficiente y rentable, sobre todo en vista de las limitaciones financieras que se registran en todo el mundo.

En consecuencia, las resoluciones de la Asamblea General 45/264, 46/235, 48/162 y 50/227, sobre la reestructuración y la revalorización del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, confieren un lugar privilegiado a los problemas de coordinación de las políticas y programas, mientras que las resoluciones 44/211, 47/199 y 50/120 de la Asamblea, sobre la revisión trienal de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo dan a las organizaciones del sistema directrices concretas sobre la formulación y ejecución coordinadas de los programas.

La multiplicidad de los marcos de política y de programación que utilizan los participantes externos en las actividades de desarrollo da una idea de la magnitud del problema de la coordinación. En el capítulo II se traza un panorama general del problema, en que se analizan las repercusiones, en cuanto a costos y volumen de trabajo, que para los gobiernos receptores y los países cooperantes tiene la plétora de marcos de desarrollo, que crea graves atascos en los países en desarrollo a la hora de coordinar la ayuda.

Se ponen de relieve en el capítulo III las funciones y la capacidad de los gobiernos receptores en materia de coordinación, así como las políticas y prácticas en materia de ayuda al desarrollo de los principales donantes bilaterales, que tienen una influencia en la coordinación del desarrollo sobre el terreno y en las oficinas centrales.

El capítulo IV se concentra en el sistema de las Naciones Unidas. En él se estudian los principales mecanismos de coordinación utilizados en el plano nacional para impulsar la formulación y ejecución integradas de los programas. Se ha llegado a la conclusión de que el sistema de los coordinadores residentes, la nota de estrategia nacional, o nota sobre la estrategia del país, y el planteamiento programático, que guardan relación entre sí, constituyen los medios más apropiados de lograr la integración de todos los insumos externos en el proceso de desarrollo nacional. En este capítulo se examinan también los dispositivos regionales de coordinación y se valoran las agrupaciones de cooperación e integración económica de las regiones en desarrollo como mecanismos útiles para coordinar los marcos de desarrollo plurinacionales de las distintas organizaciones.

El capítulo V se concentra en el sistema intergubernamental de las Naciones Unidas, a cuyo carácter fragmentario deben achacarse la multiplicidad de marcos y los muchos problemas del sistema multilateral de ayuda al desarrollo. La revalorización del mandato de coordinación de los órganos intergubernamentales pertinentes, en particular del que se confiere al Consejo Económico y Social en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, puede mejorar la coordinación en todo el sistema y la supervisión de la cooperación internacional para el desarrollo. Basándose en estas consideraciones, el Inspector formula las siguientes recomendaciones principales, sin dejar de recordar al lector que se hallarán otras recomendaciones en el cuerpo del informe.

Recomendación 1: La nota de estrategia nacional (NEN) (párrs. 56 a 67)

- a) Los países receptores, con la asistencia, cuando sea necesaria, de los coordinadores residentes, deben velar por que todos los participantes externos en la acción de desarrollo utilicen eficaz y constantemente el proceso de la NEN con miras a la programación y ejecución integradas de sus aportes, de conformidad con las directrices del planteamiento o enfoque programático.
- b) Debe propiciarse el marco de la NEN en todos los países en que es importante cuantitativamente la intervención del sistema de las Naciones Unidas y de otros donantes principales; la NEN debe sustituir o absorber otros marcos de programación multisectorial de ámbito nacional a fin de reducir el costo y la frecuencia de actividades de programación por país que se superponen unas a otras, con la consiguiente disminución del volumen de trabajo; la NEN permitirá preparar programas sectoriales más detallados.
- c) Sin perjuicio de lo recomendado en a) y b), los países que aplican importantes programas de ajuste estructural financiados por las instituciones financieras multilaterales en el contexto de un documento sobre parámetros de política económica (PPE) podrán o bien prescindir de la NEN o bien formularla de manera que coadyuve a la ejecución eficaz de tales programas a fin de mejorar las perspectivas de éxito y potenciar su efecto. En tal caso, la NEN podría ceñirse al mismo calendario que el PPE.
- d) Los coordinadores residentes deben aplicar plenamente las directrices del CCCPO referentes a los organismos que no tienen representación en los países aportando su contribución técnica al proceso de la NEN.
- e) El CAC debe actualizar los parámetros de política y los parámetros operacionales para la preparación, el diseño y la ejecución de la NEN, incorporándole, según proceda, las observaciones y los nuevos elementos esbozados en el párrafo 67 del presente informe.
- f) Podría utilizarse el informe sobre la cooperación para el desarrollo, que preparan los coordinadores residentes, a fin de vigilar y reseñar los progresos anuales de la ejecución de la NEN, cuando proceda.

Recomendación 2: Evaluación periódica de los marcos de política y de programación (párrs. 11 a 22)

Cada organización deberá evaluar periódicamente sus marcos de política y de programación en materia de asistencia técnica a fin de determinar su relación costo-beneficio para los países receptores y para las propias organizaciones, así como su compatibilidad con el proceso de la NEN, el enfoque programático y el potencial de movilización de recursos.

Recomendación 3: Formatos de cooperación para el desarrollo normalizados a nivel de todo el sistema (párr. 67)

- a) Como hasta la fecha ha sido limitada la aplicación de las directrices de la Asamblea General en esta esfera, el CAC deberá redoblar sus esfuerzos por lograr formatos normalizados e nivel de todo en sistema para el acopio de datos, el análisis de situaciones o la evaluación de las necesidades de desarrollo, los ciclos de presentación de informes y los requisitos en materia de evaluación y rendición de cuentas, a fin de facilitar una programación y el proceso de la NEN.
- b) Habida cuenta del carácter muy general de las actuales orientaciones del CCCPO acerca del sistema de los coordinadores residentes, el CAC deberá formular y aprobar un cuerpo normalizado de instrucciones administrativas más concretas y vinculantes que cada jefe ejecutivo dará a sus representantes sobre el terreno, en virtud de las cuales éstos tendrán la obligación, como parte integrante de sus funciones, de apoyar de manera activa y constante el sistema de coordinadores residentes.

Recomendación 4: Servicio de información (banco de datos) interinstitucional sobre el desarrollo en la oficina del coordinador residente (párrs. 54 y 55)

En la perspectiva de la recomendación 3 y con objeto de integrar eficientemente los distintos sistemas de información de las organizaciones en el plano nacional, deberá establecerse en la oficina del coordinador residente un servicio de información (banco de datos) interinstitucional sobre desarrollo para cada país, utilizando parte de los recursos destinados por la Junta Ejecutiva del PNUD al fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes. El propuesto servicio de información (banco de datos) deberá ser alimentado y mantenido por todas las organizaciones en sus respectivas esferas de competencia y ser asequible, por medios electrónicos, en particular el Internet, cuando sea posible, a la comunidad internacional interesada en las cuestiones de desarrollo, tanto en el ámbito local como fuera de él.

Recomendación 5: Comités de coordinación sobre el terreno (párrs. 48 a 51)

Además de las reuniones de todos los participantes externos en actividades de desarrollo, deberá recurrirse más sistemáticamente a comités nacionales de coordinación, subcomités sectoriales y grupos de trabajo o grupos de tareas temáticos, con el necesario insumo técnico de las sedes, de las oficinas regionales o de las oficinas subregionales, en cuanto mecanismos de diálogo sobre las cuestiones de política económica y de aplicación integrada de los programas nacionales y sectoriales.

Recomendación 6: Coordinación regional y subregional (párrs. 68 a 75)

- a) En la cooperación entre las comisiones regionales y otras organizaciones del sistema deberá seguir figurando el examen mutuo de los proyectos de estrategias y programas de cooperación regionales.
- b) A fin de potenciar el control del gobierno nacional sobre los programas multinacionales, las organizaciones deberán establecer vínculos firmes entre los programas nacionales y los programas multinacionales, en particular respaldando las redes institucionales dentro de cada agrupación de cooperación económica en las distintas regiones y facilitando la ejecución de las decisiones de dichas agrupaciones en el ámbito nacional en el contexto del proceso de la NEN y de la programación por países.
- c) Todas las organizaciones deberán procurar armonizar sus ciclos de programación regionales en consulta y en coordinación con las comisiones regionales.

Recomendación 7: Función del Consejo Económico y Social (párrs. 76 a 83)

- a) El Consejo Económico y Social deberá consolidar las funciones de coordinación y supervisión que le confiere la Carta estudiando, como primera medida, la posibilidad de organizar o ampliar la celebración de reuniones conjuntas, con un programa común, de las juntas ejecutivas de los programas y fondos de las Naciones Unidas, con miras al examen de problemas concretos de coordinación, en particular, las NEN y los programas por países; se podrá invitar a los organismos especializados a que participen en tales reuniones, si lo consideran conveniente.
- b) La etapa siguiente podrá consistir en la institución, como comité del Consejo, de una junta ejecutiva única o unificada, preservando la identidad y el mandato de los programas y fondos de que se trate.
- c) En relación con las recomendaciones a) y b), el Consejo tal vez pueda pedir a los correspondientes programas y fondos de las Naciones Unidas que redoblen sus esfuerzos por lograr un formato normalizado de la formulación y presentación de sus programas de cooperación para el desarrollo y los consiguientes presupuestos, a fin de fortalecer los vínculos y la cohesión interinstitucionales.

- d) Además, el Consejo deberá dar prioridad a la observancia, en todo el sistema, de las resoluciones de la Asamblea General referentes a los problemas de coordinación en los sectores económico, social y sectores conexos, haciendo recomendaciones concretas al respecto a los órganos rectores de los organismos especializados.

## I. INTRODUCCION

1. El presente informe tiene por objeto principal contribuir a los esfuerzos que vienen realizando los Estados Miembros por racionalizar las operaciones de la compleja red de instituciones multilaterales de cooperación para el desarrollo a fin de lograr una eficiencia óptima, aplicar planteamientos integrados y reducir los gastos generales del apoyo que prestan a los países en desarrollo. El informe se basa en la premisa de que una de las maneras de alcanzar este objetivo consiste en integrar o armonizar hasta donde sea posible los muchos marcos de política y de programación<sup>1</sup> utilizados por los participantes en las actividades internacionales de desarrollo para formular, ejecutar y evaluar sus políticas, estrategias, programas y proyectos de ayuda al desarrollo a diversos niveles geográficos de intervención.

2. Las consideraciones de eficiencia ocupan un lugar cada vez más importante en los programas de los órganos centrales intergubernamentales ante la contracción del volumen de la ayuda oficial al desarrollo y la grave crisis financiera que se registra en todo el sistema de las Naciones Unidas. Esas circunstancias han reforzado la necesidad de una coordinación sistemática de las políticas y los programas de desarrollo de las organizaciones y de un encauzamiento integrado de sus preciosos recursos hacia las necesidades prioritarias de los países receptores.

3. En sucesivas resoluciones de la Asamblea General referentes a las actividades operacionales de desarrollo se ha reafirmado el principio de que, en el plano nacional, corresponde a los gobiernos receptores la responsabilidad primordial de la coordinación, el diseño y la gestión de la asistencia externa y de que los planes y prioridades nacionales deben constituir el marco de referencia de la programación nacional de las actividades operacionales de desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas.

4. Sin perjuicio de lo que antecede, en las mismas resoluciones de la Asamblea General también se ha encarecido a las organizaciones del sistema que faciliten la función coordinadora de los gobiernos velando por que todos los elementos del sistema respondan de manera racional e integrada a las prioridades de desarrollo dictadas por los países. La Asamblea, ha tomado, entre otras, las disposiciones siguientes:

a) Resolución 44/211 (1989)

"Pide que se integre y coordine en mayor medida la programación de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas de manera que los procesos de programación se basen en el marco general del programa nacional para las actividades operacionales para el desarrollo que el gobierno receptor ha de preparar..." (párr. 17).

b) Resolución 47/199 (1992)

"Destaca que, a partir de las prioridades y los planes de los países receptores, y a fin de garantizar la integración eficaz de la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas en el proceso de desarrollo de cada país,... cada gobierno receptor interesado debe preparar una nota sobre la estrategia del país con la asistencia del sistema de las Naciones Unidas y en cooperación con él y bajo la dirección del coordinador residente en todos los países receptores en que el gobierno así lo determine..." (párr. 9).

...

Exhorta a los coordinadores residentes a que tomen las medidas necesarias, en los países en que la escala de las actividades de las Naciones Unidas y el número de fondos, programas y organismos especializados lo justifiquen, para establecer, en consulta con los gobiernos anfitriones, un comité apropiado a nivel de la oficina exterior, que incluya normalmente a todos los representantes residentes del sistema de las Naciones Unidas y que, bajo la dirección del coordinador residente, sirva como mecanismo de coordinación de las Naciones Unidas en el país de que se trate" (párr. 40).

c) Resolución 50/120 (1995)

"Decide que, en los países en donde exista, la nota sobre la estrategia del país debería constituir el marco común para los programas por países de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y para programar, vigilar y evaluar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en esos países... (párr. 18);

...

Pide al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros y las organizaciones de las Naciones Unidas, examine medios de aumentar la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo en los planos regional y subregional, incluidos medios de realzar el papel de las comisiones regionales y promover el control nacional de los programas regionales" (párr. 20).

5. Los pasajes que anteceden se hallan complementados en las mismas resoluciones por otras disposiciones que tienen que ver con las diversas formas de coordinación interinstitucional, tales como la adopción de un planteamiento programático en el diseño, la ejecución y la evaluación de la asistencia al desarrollo, el fortalecimiento y la utilización de la capacidad nacional, la armonización de los ciclos de programación y de presupuesto o la simplificación de las normas y procedimientos de ejecución. Estas instrucciones tienen por objeto lograr una programación y una asignación de recursos más racionales e integradas a fin de que los gobiernos receptores puedan coordinar, internalizar, administrar y evaluar todos los insumos externos en el contexto de sus estrategias, planes y programas de desarrollo nacional.

6. El presente informe, cuya preparación obedece, en parte, a una solicitud de la Unión Postal Universal, persigue la finalidad básica enunciada en el párrafo S. Se concentra principalmente en la coordinación de los marcos de política y programación de las organizaciones en la esfera del desarrollo. Otros aspectos de la coordinación interinstitucional sobre el terreno, tales como la estructura de la representación fuera de las sedes, se estudian más detenidamente en otro informe de la DCI titulado "Fortalecimiento de la representación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en las oficinas exteriores", que se publicará en 1996. El presente informe tampoco trata de los dispositivos de coordinación de la asistencia humanitaria, que se examinan más a fondo en dos informes recientes de la DCI<sup>2</sup>. En las referencias a gobiernos y países anfitriones o receptores también están incluidas las llamadas economías en transición.

7. Además, salvo en los casos en que se emplea para insistir en la prerrogativa oficial de coordinación de los gobiernos anfitriones con la asistencia de los coordinadores regionales, el término "coordinación" se utiliza en un sentido colegial en el presente informe e incluye las diversas formas de armonización, concordancia, integración o sincronización de las medidas adoptadas por los diversos participantes en la programación, ejecución y evaluación de actividades de cooperación para el desarrollo en los planos nacional, subregional, regional e internacional.

8. Asimismo, el Inspector hace suya la definición de coordinación dada en el informe del Secretario General titulado "Un programa de desarrollo"<sup>3</sup>: "La coordinación supone una asignación clara de responsabilidades, una división efectiva del trabajo entre los muchos participantes en el desarrollo y una adhesión por parte de cada uno de esos participantes al concepto de trabajar en pos de metas y objetivos comunes y compatibles. Los distintos protagonistas del desarrollo deben esforzarse por que sus actividades sean complementarias y contribuyan a lograr el objetivo común, en lugar de estar aisladas o competir entre al. La coordinación así entendida debe orientar las actividades de cada uno de esos protagonistas y las acciones recíprocas entre ellos"<sup>4</sup>.

9. En la preparación del informe el Inspector se ha guiado, entre otras cosas, por las resoluciones de la Asamblea General citadas en el párrafo 4 y por algunos informes anteriores de la DCI<sup>5</sup> que tratan de este tema en parte o en totalidad, así como por las deliberaciones en curso sobre la reforma de las Naciones Unidas. Entre otras fuentes de información útiles figuran el informe del Secretario General titulado "Un programa de desarrollo", su informe más reciente sobre "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas"<sup>6</sup> y las resoluciones relativas a la reestructuración y revalorización de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y esferas conexas.<sup>7</sup>

10. El Inspector también visitó varios países en desarrollo para observar los procesos de coordinación en contextos operacionales concretos e intercambiar opiniones sobre el tema con los funcionarios de los gobiernos anfitriones, los equipos del sistema de las naciones Unidas destacados sobre el terreno, incluidos, entre otros, los coordinadores residentes, y las misiones bilaterales de ayuda residentes en los países. El Inspector quiere dejar constancia de su agradecimiento por la contribución de todos cuantos han ayudado de diversas maneras en la preparación del presente informe.

## II. EXPOSICION GENERAL DEL PROBLEMA

11. Las conclusiones del Inspector indican que, en cumplimiento de las ya mencionadas resoluciones de la Asamblea General sobre las actividades operacionales para el desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas ha realizado algunos progresos en la elaboración de conceptos y herramientas de coordinación en el plano nacional. Por ejemplo, se han establecido en muchos países comités de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, presididos generalmente por el coordinador residente, si bien es cierto que su eficacia varía de un país a otro. De igual modo, el concepto del enfoque programático está ganando terreno, aunque su aplicación a efectos de coordinación operacional todavía no es general. También hay cada vez más ejemplos de coordinación y cooperación sobre el terreno entre el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y las instituciones de Bretton Woods. A nivel mundial, los fondos y programas de las Naciones Unidas que forman parte del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas (GCMP) y los organismos especializados han contribuido a precisar y afinar diversos conceptos y herramientas de coordinación para apoyar las acciones en el plano nacional a través del mecanismo del CAC, en particular el CCCPO.

12. Sin embargo, hay una esfera en que el progreso manifiestamente escasea: es la que tiene que ver con la multiplicidad de marcos dispares y superpuestos de política y programación empleados por los participantes en el desarrollo para formular sus estrategias y programas de acción mundiales, regionales y nacionales y para asignar recursos a los problemas prioritarios de desarrollo determinados en dichos marcos. Cada marco es la expresión institucional de la organización o del donante de que se trata y refleja la especificidad de su mandato constitucional, sus órdenes de prioridad, sus políticas y procedimientos operacionales y su mentalidad general de gestión, así como los requisitos en materia de rendición de cuentas de su órgano rector. Considerada la situación únicamente desde este punto de vista, no parece razonable negar la necesidad de que cada participante externo tenga su propio instrumento de política o programación en materia de cooperación para el desarrollo.

13. Aunque cada uno de los marcos parece racional desde el punto de vista de las autoridades centrales de cada organización o donante, la tesis inversa también resulta cierta desde la perspectiva de los países receptores, en que la pluralidad de marcos y de prescripciones para su formulación, su ejecución y su evaluación periódica tienden invariablemente a abrumar la débil capacidad de coordinación y gestión de los países en desarrollo. Con frecuencia, la "selva" de marcos ha dado

resultados contraproducentes: un, "estiramiento" excesivo de la capacidad institucional y de los escasos recursos de contrapartida de los gobiernos anfitriones o incluso la saturación de su "capacidad de absorción", aun cuando muchos programas nacionales de desarrollo registran una crítica escasez de fondos.

14. Así, pues, aunque cada marco trae consigo la posibilidad de obtener más recursos, el total agregado de los recursos representados por los numerosos marcos en el plano nacional llega a ser prácticamente imposible de planificar y gestionar racional y productivamente para el gobierno receptor. Esto no se debe solamente a la mera pluralidad de los marcos, sino también -lo que tal vez es más grave aún- a que cada marco es distinto en su orden de prioridad y sus prescripciones en materia de formulación, ejecución, vigilancia y rendición de cuentas. Esas diferencias existen incluso dentro de la misma organización, que aplica más de un marco en el mismo país, como ocurre con el PNUD o la OMS. La magnitud del problema queda indicada por un informe de 1991 de la oficina Central de Evaluación del PNUD<sup>8</sup>, en el que se registraron no menos de 123 participantes externos en el desarrollo de Etiopía, lo cual significaba que este país, uno de los menos adelantados, tenía que hacer frente a 123 marcos externos de desarrollo.

15. Resulta difícil, por consiguiente, imaginarse cómo un gobierno, por muy bien equipado que esté, puede atender eficazmente a esa avalancha de demandas y presiones sobre su capacidad institucional. Con muy buen acuerdo, el PNUD, por ejemplo, ha financiado durante el pasado decenio, poco más o menos, varios proyectos de creación de capacidad destinados a fortalecer los mecanismos de coordinación de la ayuda en algunos países menos adelantados y otros países, pero como se verá en el próximo capítulo, esos proyectos no han eliminado el problema fundamental del enorme volumen de trabajo que abrumba a los organismos de coordinación del desarrollo en los países receptores.

16. También vale la pena subrayar el papel de las organizaciones no gubernamentales internacionales, que está en rápida expansión. Un informe de la DCI de 1993<sup>9</sup> sobre este grupo de participantes reveló que unas 4.000 organizaciones no gubernamentales interesadas en el desarrollo estaban registradas oficialmente en los países miembros de la OCDE y encauzaban hacia los países en desarrollo más recursos que todo el sistema de las Naciones Unidas (excluidas las instituciones de Bretton Woods). Es corriente que más de 100 organizaciones no gubernamentales realicen actividades en el territorio de cualquier país menos adelantado. Ahora bien, las modalidades de actuación sumamente flexibles y prácticas de las organizaciones no gubernamentales y su contacto directo con las comunidades populares hacen que su intervención no ejerza presiones exageradas en las instituciones de coordinación de los gobiernos anfitriones. Otros agentes, como los inversionistas del sector privado, necesitan la intervención de los gobiernos huéspedes para la aprobación de proyectos de inversión.

17. La situación descrita en los párrafos que anteceden da lugar a varias preocupaciones. La primera se refiere al enorme volumen de datos y de documentación que en todo momento se requiere, y por partida doble, de las instituciones del gobierno receptor para las tareas de evaluación de las necesidades del desarrollo y la formulación de los numerosos marcos de cooperación, así como la cantidad de

atención y de recursos que deben dedicarse a su examen periódico. En consecuencia, muy bien puede ocurrir que muchos gobiernos receptores dediquen una mayor proporción de su tiempo y de sus escasos recursos humanos a la gestión de marcos de desarrollo impuestos desde fuera que a idear y administrar programas propios y movilizar recursos internos para financiar tales programas. La pluralidad de marcos puede tener el efecto negativo, por mucho que quiera evitarse, de ahogar las iniciativas autóctonas y sostenibles de desarrollo y los programas basados en el esfuerzo propio.

18. El segundo de los grandes problemas tiene que ver con las presiones cada vez más fuertes que se ejercen en muchos países en desarrollo para que reduzcan el costo y el tamaño de su administración pública. Estas reducciones, cuya aplicación es con frecuencia condición indispensable de los planes de reescalonamiento de la deuda y de la entrega de nuevos recursos para la financiación del desarrollo, suelen estar reñidas con la magnitud de las obligaciones impuestas a las mismas administraciones públicas por los marcos externos de política y programación. La tendencia general a la simplificación y racionalización de las instituciones estatales, si no se lleva a cabo cuidadosamente, puede muy bien debilitar aún más la capacidad local de hacer frente a las enormes exigencias de la cooperación internacional para el desarrollo.

19. Un tercer problema se refiere a la relación costo-beneficio de los marcos de desarrollo de las distintas organizaciones. Aunque esos marcos brindan efectivamente la capacidad de generar recursos suplementarios para los países receptores, parece que no siempre es el caso. Por ejemplo, en un informe de la DCI de 1992, en el que se evaluaba el proceso de mesas redondas apoyado por el PNUD<sup>10</sup>, se señalaba que uno solo de esos procesos puede representar un desembolso de hasta 700.000 dólares de los Estados Unidos, pero se llegaba a la conclusión de que sus beneficios reales en cuanto a la creación de corrientes de ayuda al país interesado no pueden medirse, bien porque esas corrientes se hallan afectadas por fuerzas independientes del control de este mecanismo de programación, bien porque la utilización de dicho mecanismo no compromete, por si misma, a la comunidad de donantes a prestar ayuda suplementaria.

20. Si se mide la utilidad de los marcos de las organizaciones en función del volumen y de la estructura de los recursos encauzados por el sistema de las Naciones Unidas hacia los países en desarrollo en los últimos cinco años, por ejemplo, se ve que no todos esos marcos han tenido gran éxito como instrumentos de movilización de recursos. Los marcos, como tales, cuando se evalúan colectivamente, parecen representar unas prácticas burocráticas de rutina, más que instituciones creativas para coordinar y galvanizar los recursos de desarrollo en el ámbito nacional y en el ámbito externo y para mejorar constantemente la calidad y la repercusión globales de la cooperación para el desarrollo.

21. El cuarto problema se refiere al control sobre los marcos. Los gobiernos receptores con frecuencia participan en diverso grado en su preparación y aprobación, tanto en el plano nacional como en los órganos rectores de las organizaciones, pero en general los marcos están controlados y administrados directamente por las organizaciones y no por los países anfitriones. Lo mismo puede decirse de los recursos y proyectos ejecutados en virtud de esos marcos. En teoría, los marcos deberían basarse en planes y programas nacionales de desarrollo, pero rara vez ocurre así en la mayoría de las organizaciones, cuyas actividades se programan y ejecutan de conformidad con sus políticas y procedimientos operacionales específicos, como exigen su dirección ejecutiva y sus órganos rectores, y no de conformidad con los del gobierno receptor.

22. Se trata de saber, pues, cómo el gobierno receptor puede coordinar de manera pragmática unos marcos que no administra o sobre los que tiene escasísimo control, particularmente en lo que se refiere a las decisiones de asignación de recursos. Como el gobierno receptor no puede redistribuir los recursos de un marco a otro o transferirlos a programas nacionales de desarrollo que no tienen suficiente financiación, la multiplicidad de marcos crea graves obstáculos a un despliegue equilibrado, entre todos los sectores de desarrollo, de los recursos disponibles en el ámbito nacional y de fuentes externas. Con todo, el Inspector reconoce que los problemas analizados en el presente capítulo no se aplican de la misma manera a todos los países receptores y que tanto éstos como los países donantes tienen un papel decisivo que desempeñar para lograr una mejor integración y cohesión de los procesos de cooperación para el desarrollo en cada país. En el capítulo siguiente se examina esta dimensión del problema.

### III. DEBERES Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS

#### A. Gobiernos anfitriones

##### 1. Coordination capacities and constraints

23. Las resoluciones de la Asamblea General referentes a las actividades operacionales para el desarrollo han insistido siempre en que incumbe a los gobiernos receptores la responsabilidad primordial de coordinar todos los insumos externos destinados a sus programas nacionales de desarrollo. De hecho, la capacidad de los gobiernos receptores en cuanto a ejercer plenamente sus prerrogativas de coordinación es decisiva para la asignación eficaz y la buena gestión de las corrientes de recursos externos encauzados a través de los múltiples marcos a los que se ha hecho referencia.

24. Ahora bien, todo análisis del problema que supone la coordinación de esos marcos entraña inevitablemente una evaluación de la capacidad de los países receptores en materia de gestión del desarrollo. Ello se debe a que la coordinación es primordial y esencialmente una labor de gestión que abarca todo el ciclo de administración de programas y proyectos, desde las consultas iniciales, las reuniones preparatorias y las etapas de diseño hasta la evaluación de los efectos. En este sentido, la coordinación de la acción de desarrollo no sólo es un proceso

continuo, sino que también requiere una amplia gama de conocimientos profesionales, que son necesarios en las distintas etapas del ciclo.

25. Durante las visitas que realizó para la preparación de este informe, el Inspector comprobó que el principal factor de éxito en la coordinación de los insumos externos era el compromiso político y la capacidad de gestión de los gobiernos receptores para orientar su proceso global de desarrollo nacional hacia objetivos bien definidos y a largo plazo, teniendo en cuenta tanto los recursos internos como los externos. El principal de los demás factores de dicho éxito consistía en la existencia de un entorno socioeconómico propicio, la estabilidad de las instituciones estatales y del personal dirigente indispensable, la existencia de planes y estrategias nacionales de desarrollo y de mecanismos centrales eficaces capaces de supervisar y coordinar su aplicación de manera continua.

26. Ahora bien, puede ocurrir que los gobiernos dotados de la necesaria capacidad de gestión prefieran elegir determinados donantes y tratar con ellos aisladamente en vez de verse obligados a realizar las duras reformas de política interna que exigirla un frente coordinado de donantes. Por consiguiente, la falta de coordinación de la comunidad de donantes en algunos países puede obedecer a una política deliberada, por parte del gobierno receptor, de no facilitar dicha coordinación a fin de evitar la imposición de condiciones.

27. Es más, el gobierno interesado puede considerar que el volumen relativamente pequeño de la asistencia oficial al desarrollo, comparado con los recursos internos y las corrientes de inversión extranjera directa no compensa la carga de trabajo que representa la coordinación de los donantes. En otras palabras, el hecho de que los marcos de asistencia oficial están o no coordinados no tiene prácticamente ningún efecto en el proceso de desarrollo nacional. En circunstancias semejantes, que suelen imperar en los países en desarrollo relativamente grandes y adelantados, el Inspector no ha descubierto, de hecho, ningún problema grave de coordinación para los gobiernos anfitriones ni para el sistema de las Naciones Unidas y otros donantes.

28. Los principales problemas de coordinación de la ayuda parecen concentrarse en gran parte, aunque no exclusivamente, en los países en que las corrientes de ayuda extranjera representan un porcentaje considerable de los presupuestos de desarrollo. Todos los países menos adelantados se encuentran en este grupo. La paradoja consiste en que los marcos de política y programación proliferan en los países en que la capacidad de gestión y coordinación del desarrollo suele ser escasa. La inestabilidad de las instituciones estatales, en particular el frecuente movimiento del personal técnico indispensable, la escasa competitividad de los sueldos estatales, la aplicación incoherente de las políticas y planes nacionales de desarrollo y un entorno institucional en general desmotivante son algunos de los factores negativos que inhiben la coordinación y la gestión eficaces tanto de los insumos internos como de los externos.

## 2. Fortalecimiento del entramado nacional de desarrollo

29. En general, las mismas debilidades institucionales y de gestión que limitan la coordinación, por el gobierno central, de los departamentos técnicos o dificultan el aprovechamiento óptimo de los factores internos de desarrollo obstaculizan igualmente la coordinación e internalización eficientes de los insumos externos. Los problemas de coordinación de la ayuda en los países de estas características suelen ser el reflejo de una dificultad mucho más fundamental, que tiene que ver con la dirección estratégica y la capacidad organizada para hacer frente a las principales limitaciones del crecimiento económico y del desarrollo social, que generalmente están bien documentadas en el sistema de las Naciones Unidas y, por tanto, no necesitan desarrollarse en el presente informe.

30. Cabe esperar que las reformas económicas y políticas y las iniciativas destinadas a prevenir los conflictos que se están llevando a cabo en muchos de esos países, una vez afianzadas, creen el entorno indispensable para la coordinación y la utilización responsable de los recursos de desarrollo, tanto internos como externos. Dentro del sistema de las Naciones Unidas se advierte una tendencia igualmente alentadora, que es la creciente atención que se viene dedicando a este problema fundamental del buen gobierno y del entramado institucional de desarrollo. El PNUD, en particular, entre otras organizaciones, parece haber adquirido en los últimos años una conciencia más clara de las causas primeras del problema y está ajustando sus estrategias y órdenes de prioridad en consecuencia. Pero todavía queda margen para seguir coordinando los esfuerzos en este sentido, sobre todo a la luz de las recomendaciones formuladas por el Secretario General en "Un programa de paz" y "Un programa de desarrollo", informes en que se concentra la atención en cinco elementos fundamentales, relacionados entre sí, de todo desarrollo a largo plazo y sostenible: la paz, la economía, el medio ambiente, la sociedad y la democracia.

31. La escasez de estadísticas nacionales sobre el desarrollo, en las que deben basarse tanto los gobiernos como los participantes externos para la formulación de planes de desarrollo y de marcos de cooperación, ilustra muy bien y complica aún más las limitaciones de la gestión del desarrollo. Es posible que existan datos sobre el desarrollo en los departamentos técnicos de las administraciones, pero esos datos no siempre están actualizados ni son totalmente fiables, y los sistemas centralizados de información sobre gestión del desarrollo o bien son inexistentes o no están bien equipados para tratar eficazmente las numerosas solicitudes de información dirigidas al gobierno. Huelga decir que la existencia de unos servicios estadísticos eficaces que hagan las veces de centros de coordinación de toda la información sobre el desarrollo reduciría la carga de trabajo impuesta a los servicios sustantivos del Estado por los participantes externos en el desarrollo cuando desean efectuar trabajos de evaluación de las necesidades y de programación.

### 3. Descentralización

32. Según lo averiguado sobre el terreno por el Inspector, no cabe duda de que un planteamiento descentralizado de las actividades de desarrollo es un elemento importante de la solución duradera del grave y agudo problema constituido por la debilidad de la gestión y la coordinación a nivel de la administración central. Tal planteamiento debería sin duda ayudar a aliviar los atascos administrativos que se forman en los ministerios de planificación y de operaciones a causa del gran número de marcos de desarrollo, como ya se ha dicho, al tiempo que permitiría a los participantes externos en el desarrollo utilizar la descentralización como vehículo confiable y eficaz en relación con su costo para encauzar recursos directamente a las comunidades que han de ser las beneficiarias. El Inspector comprobó en algunos de los países visitados que la descentralización o delegación en la administración local fortalece singularmente las actividades institucionales coordinadas a nivel popular cuando se trata de apoyar programas de reducción de la pobreza, estimular el desarrollo rural y la producción y seguridad alimentarias e impulsar la mentalidad empresarial a nivel comunitario.

33. El apoyo del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad de donantes a las políticas y procesos nacionales de descentralización, sobre todo en los países menos adelantados, supone el fortalecimiento de la capacidad operacional de las dependencias de la administración local y de las organizaciones comunitarias para idear, planificar y ejecutar proyectos y administrar eficazmente los recursos. También entraña el apoyo al desarrollo de empresas y actividades autofinanciadas y generadoras de ingresos en el ámbito del distrito. Ello, a su vez, requiere una buena red nacional de transporte y comunicaciones para maximizar los beneficios de una estrategia de desarrollo descentralizada, así como suficientes recursos materiales y de personal técnico y administrativo bien capacitado a nivel del gobierno descentralizado.

34. El Inspector está convencido de que debe estimularse a los gobiernos huéspedes para que sigan fomentando y aplicando una política general de descentralización de la gestión del desarrollo y de delegación de responsabilidades en la administración local. En su apoyo a esa descentralización, el sistema de las Naciones Unidas y los demás donantes deben elaborar en cada uno de los países interesados una estrategia a largo plazo que comprenda los siguientes elementos, entre otros:

- a) el estímulo firme y sostenido del mejoramiento y la conservación de infraestructuras nacionales de transporte y comunicaciones, incluida la asignación de una parte considerable de las corrientes de ayuda externa para apalancar las inversiones nacionales y extranjeras en esta esfera de importancia decisiva;
- b) con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, la prestación de asistencia técnica directamente a las dependencias de la administración local y las organizaciones comunitarias de autoayuda a fin de fortalecer su capacidad para desarrollar, planificar, ejecutar,

administrar y evaluar proyectos y programas de manera eficaz en relación con el costo;

- c) medidas que alienten a los gobiernos anfitriones a estudiar la posibilidad de establecer, allí donde no existan, servicios de capacitación en gestión de proyectos a fin de proporcionar, a diversos niveles, varias formas de adiestramiento y readiestramiento al personal de la administración central y de la administración local (incluidos todos los sectores del desarrollo) en el diseño, la planificación, la ejecución, la gestión y la evaluación de proyectos y programas, insistiendo en la importancia de las normas de eficiencia operacional y de responsabilidad financiera, así como de capacitar a particulares en creación y administración de empresas.

#### B. Gobiernos donantes

35. La política y las prácticas de los principales gobiernos donantes también influyen de manera importante en la coordinación de las actividades de desarrollo sobre el terreno y en las sedes. Los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que son los principales proveedores de la ayuda oficial que llega a los países en desarrollo por diferentes cauces de cooperación internacional, tienen a este respecto un papel importante, que consiste en velar por que sus políticas de ayuda sean coherentes de un foro internacional a otro en lo que se refiere al apoyo de los planes y los órdenes de prioridad de los países receptores, y por que sus actividades bilaterales respalden plenamente las políticas y programas que propician en las organizaciones multilaterales.

36. Si bien se ha prestado mucha atención, por parte de la comunidad de donantes y en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, a la coordinación de la ayuda en el plano nacional, está menos documentada hasta la fecha la importancia atribuida a la necesidad de coordinar las políticas y estrategias de los donantes en el ámbito mundial, aunque las conferencias celebradas en un pasado reciente han contribuido sobremanera, desde luego, a fomentar la armonización de las políticas en varias esferas decisivas del desarrollo, tales como la protección del medio ambiente, los problemas demográficos, el alivio de la pobreza y el desarrollo social, los problemas de la igualdad de los sexos, etc. Se prevé que estos temas de alcance mundial y las nuevas realidades que han surgido tras el final de la guerra fría acelerarán el progreso hacia una concordancia de las políticas de desarrollo entre los principales participantes bilaterales y multilaterales.

37. En realidad, sin embargo, no cabe duda de que los problemas de coordinación de la ayuda son todavía muchos y que hay que progresar más en el sentido de la armonización de las políticas y prácticas de los donantes. A este respecto, en un informe de la DCI de 1992<sup>11</sup> se enumeraban los siguientes factores que limitan la coordinación de los donantes:

- los donantes se resisten a una verdadera cooperación y coordinación, ya que ello sería un obstáculo a su libertad para seguir sus propios intereses,

podría producir graves conflictos de política y exigirla mucho tiempo de trabajo administrativo y un gasto importante;

- muchos donantes defienden de palabra la coordinación, pero realmente no la desean, ya que consideran que sus programas son eficaces pero que los de otros no lo son;
- entre los donantes existen diferencias importantes por lo que respecta a las ideas del desarrollo, intereses comerciales y enfoques burocráticos, todo lo cual obstaculiza o disuade la cooperación;
- la coordinación exige disciplina, pero la cuestión clave es quién la impone a quién;
- la armonización de los procedimientos de ayuda es un problema antiguo y muy difícil, ya que los donantes tienen diferentes prescripciones en materia de responsabilidad pública, firmemente arraigadas en virtud de directivas nacionales o de los órganos rectores;
- se ha prestado escasa consideración práctica a la elaboración de normas en materia de datos y sistemas de apoyo a las decisiones con el fin de coordinar eficazmente la ayuda con los limitados recursos de tiempo y de personal disponibles;
- el personal directivo superior de las organizaciones de ayuda con demasiada frecuencia se concentra en la "distribución" de su ayuda y concede escasa prioridad a la cooperación y la coordinación.

38. En parte por las razones que anteceden, cada donante bilateral tiene su marco específico de prioridad, que generalmente corresponde más a su propia política y sus intereses nacionales que a los órdenes de prioridad de los gobiernos receptores en materia de desarrollo. Estos últimos no tienen prácticamente ninguna o escasa influencia en la determinación de las políticas y los órdenes de prioridad bilaterales. La coordinación operacional de los marcos de prioridad de los diferentes donantes se hace así extraordinariamente difícil, cuando no imposible, ya que los gobiernos receptores apenas pueden influir sobre las decisiones de asignación de recursos, sobre su estructura e incluso sobre el momento en que se hacen.

39. Uno de los objetivos principales de las de mesas redondas patrocinadas por el PNUD, en las que se reúnen algunos países menos adelantados con posibles donantes, consiste en facilitar la coordinación de las intervenciones de los donantes en esferas prioritarias determinadas y aprobadas de común acuerdo por el país receptor y los gobiernos donantes. Mas las conferencias de esa índole organizadas hasta la fecha parecen haberse quedado muy lejos de ese objetivo, como se indica en el párrafo 19. Sea como fuere, el mecanismo de las mesas redondas no obliga a ningún donante a coordinar su asistencia con la de otros, ni tampoco afecta generalmente el orden de prioridad o las condiciones de la ayuda facilitada por los donantes.

40. Se supone también que las reuniones del Grupo Consultivo para los países menos adelantados patrocinadas por el Banco Mundial tienen por objeto promover un diálogo y consultas de política entre los gobiernos receptores y los gobiernos donantes, particularmente en el contexto de las reformas macroeconómicas. Sin embargo, al igual que el mecanismo de las mesas redondas patrocinado por el PNUD, el proceso del Grupo Consultivo también es una iniciativa de coordinación de la ayuda que parte del exterior, lo cual, si bien es ciertamente útil, no parece haberse internalizado plenamente en los mecanismos de gestión general del desarrollo de los países receptores.

41. Las diferencias de las políticas y las fórmulas de los principales donantes llegan a crear graves atascos de coordinación en los países menos adelantados, donde la mera ayuda bilateral puede representar el 50% o más de las corrientes totales de ayuda externa. En un estudio sobre la coordinación y la eficacia de la ayuda en los países menos adelantados<sup>12</sup> se observó que:

"La misma intensidad y la pesadez de la coordinación a iniciativa de los donantes en apoyo de marcos de política y programas también impulsados por los donantes han llegado a reducir el papel central y, en algunos casos, han debilitado realmente la capacidad de los gobiernos de los países menos adelantados en su acción de coordinación y gestión de los recursos de la ayuda. Ha llegado la hora de corregir ese desequilibrio y de reorientar la coordinación y la asistencia en una forma que permita dar a los [países menos adelantados] la capacidad de administrar la totalidad de los recursos de que disponen efectivamente, poniéndolos así en condiciones de ejercer su responsabilidad primordial de coordinación de la ayuda como parte de la formulación de la política nacional y de la planificación del desarrollo."

42. Por supuesto, los donantes todavía pueden mejorar mucho la coherencia de sus estrategias generales de apoyo, de manera que sus distintas políticas sectoriales de cooperación con los países en desarrollo se apoyen mutuamente unas a otras, especialmente en lo que se refiere a las corrientes de AOD, la deuda, el comercio, la democracia y los derechos humanos, las ventas de armas, etc. Por ejemplo, el apoyo de los donantes a las reformas macroeconómicas en los países en desarrollo puede verse menoscabado por unas corrientes de AOD o un tratamiento de la deuda insuficientes o inoportunos en los países que introducen reformas. Una esfera en que parece necesario un elevado grado de coordinación de la política de los donantes es la del apoyo a la democratización y la formación de una capacidad nacional de buen gobierno y de gestión del desarrollo, temas ya analizados en la sección anterior.

43. El Inspector cree que las políticas de ayuda de los donantes deben coordinarse en torno a los órdenes de prioridad del desarrollo de los países receptores en general y, en particular, en torno al objetivo fundamental a largo plazo de creación de una capacidad de autosuficiencia en los países receptores, en particular los menos adelantados, utilizando las asignaciones de AOD, por ejemplo, para:

- a) apoyar los planes de cooperación económica Sur-Sur;
- b) promover y financiar acuerdos de hermanamiento a largo plazo entre instituciones públicas, parapúblicas y privadas en los países en desarrollo e instituciones similares en los países donantes, con miras a la transferencia de conocimientos y tecnología empresariales;
- c) fomentar las inversiones de apalancamiento de los países donantes en los países receptores, incluida la creación de empresas mixtas Norte-Sur.

#### IV. EL SYSTEMA DE LA NACIONES UNIDAS

44. En resoluciones recientes, la Asamblea General ha insistido repetidamente en que "los distintos fondos, programas y organismos especializados deben comprometerse a colaborar a fin de integrar la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas... de un modo plenamente coordinado" (resolución 47/199, apartado a) del párrafo 38) y ha subrayado "la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas... considere con detenimiento los medios de lograr una respuesta más coherente del sistema..." (resolución 50/120, párr. 14). Además, la Asamblea General ha adoptado algunas decisiones importantes<sup>13</sup> referentes a la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas en el plano nacional, en particular mejorando la eficacia del sistema de los coordinadores residentes.

45. En el presente capítulo el Inspector evalúa la medida en que el sistema de las Naciones Unidas funciona de conformidad con estas directrices legislativas. Al hacerlo, pasa revista de las principales herramientas utilizadas para la coordinación de las políticas y los programas de desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas. Cada herramienta se valora en función de su contribución actual y potencial a la eliminación de la duplicación y superposición de actividades entre las organizaciones y a la mejora de la eficiencia y la eficacia en la asignación de recursos y la gestión de los programas.

##### A. El sistema de los coordinadores residentes

46. Desde que en 1978 se estableció el sistema de los coordinadores residentes de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de los países, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General (véase el párrafo 4 de este informe) han conferido a esa institución un papel central en lo que hace a ayudar a los gobiernos anfitriones a lograr la coordinación e integración efectivas de los programas de las organizaciones sobre el terreno. A la inversa, se espera que cada gobierno anfitrión, incluidos todos sus departamentos competentes, dé al coordinador residente un respaldo eficaz y constante para que tenga la legitimación y la autoridad necesarias al desempeño de las funciones de coordinación conferidas por la Asamblea General.

47. Además, la autoridad del coordinador residente también puede quedar realzada por la competencia y el talento de relaciones públicas de que pueda dar muestra en

su trabajo, así como por la calidad de la cooperación que aporten al sistema de coordinadores residentes todas las organizaciones, tanto sobre el terreno como en las oficinas centrales. Por consiguiente, el Inspector no hace suya la opinión prevaleciente de que el volumen de recursos que maneja el coordinador residente puede en si mismo constituir un factor decisivo en el desempeño de sus funciones. Con todo, es posible que se requieran medidas para reforzar aún más el sistema de los coordinadores residentes, como por ejemplo, la reciente decisión de la Junta Ejecutiva del PNUD de asignar a ese fin el 1,7% de los recursos del PNUD.

#### 1. Comités a nivel de oficina exterior

48. Como elemento central de los dispositivos de coordinación de las organizaciones en el plano nacional, los coordinadores residentes tienen evidentemente un papel decisivo que desempeñar para dar coherencia a la pluralidad de marcos de política y programación utilizados por los participantes externos en la actividad de desarrollo. Uno de los mecanismos recomendados por la Asamblea General (resolución 47/199) a tales efectos es el comité a nivel de oficina exterior que abarca a todos los representantes residentes del sistema de las Naciones Unidas, de cuya colaboración efectiva depende el éxito de los coordinadores residentes.

49. En la ya mencionada revisión trienal que efectúa el Secretario General de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo se indica que esos comités se han establecido en unos 50 países receptores, y que en otros 20 se celebran regularmente reuniones interinstitucionales de coordinación para trabajos concretos, a pesar de que no se ha formalizado el establecimiento de un comité a nivel de oficina exterior. También parece que, en cerca del 75% de los casos en que se han constituido oficialmente, estos comités resultan útiles al cerciorarse de que los programas y proyectos de las organizaciones son objeto de una revisión sistemática para descubrir las posibilidades de financiación complementaria y de ejecución coordinada.

50. Durante sus viajes sobre el terreno, el Inspector comprobó que, si bien tales comités existían efectivamente en todos los países visitados, habla entre ellos grandes diferencias en cuanto a su alcance, sus modalidades operacionales y su eficacia. Los comités parecían particularmente útiles, cuando no indispensables, en los países en que se registraba una intervención sustancial de participantes externos o allí donde parecía bastante débil la capacidad coordinadora nacional. En dos países en desarrollo relativamente adelantados, los gobiernos no parecían decidirse a estimular la creación oficial de tales comités.

51. En un país menos adelantado que tropezaba con graves problemas de coordinación, el Inspector consideró que el comité de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, del que formaban parte prácticamente todos los donantes bilaterales, las instituciones de Bretton Woods y otras instituciones financieras multilaterales, así como funcionarios del país huésped, funcionaba muy eficazmente para promover el diálogo sobre la política y la coordinación de los programas. El comité se reunía cada dos meses, pero los subcomités sectoriales y grupos de trabajo temáticos, que trataban de cuestiones más técnicas, se reunían con más

frecuencia. Este dispositivo de coordinación, que también se estaba probando en ámbitos subnacionales, parecía garantizar un planteamiento holístico, multidisciplinario y coherente desde el punto de vista de los donantes de los difícilísimos problemas de desarrollo del país interesado. Aunque no parecía evidente la función directora del gobierno anfitrión en el funcionamiento de estos dispositivos de coordinación de los donantes, el Inspector está convencido de que esos dispositivos constituyen el único medio viable de vincular entre sí, hasta donde sea posible, los diversos marcos de desarrollo del sistema y de la comunidad de donantes (véase la recomendación 5).

## 2. Informe sobre cooperación para el desarrollo

52. Los coordinadores residentes tienen la obligación de publicar cada año un "informe sobre cooperación para el desarrollo" relativo a cada uno de los países en que están destinados. En esos informes, que se ciñen a un formato normalizado, se consignan datos generales e indicadores sobre la situación económica, social y política del país receptor, seguidos por una lista detallada de los compromisos de asistencia externa, los desembolsos y las actividades, reseñados por organización y donante, sector, subsector o tema de desarrollo. La fiabilidad y la completión de la información contenida en los informes dependen totalmente de la calidad de los datos reunidos mediante cuestionarios. Ese informe es la única publicación de su clase que facilita un panorama general del alcance, el orden de prioridad y las tendencias de las corrientes de ayuda externa hacia el país de que se trata en un año determinado.

53. Aunque estos documentos se preparan fundamentalmente para información de los participantes en la acción de desarrollo, su utilidad para la planificación y coordinación de las corrientes de asistencia al desarrollo sería ciertamente mucho mayor si contuvieran indicaciones sobre los compromisos futuros del gobierno anfitrión y de los participantes externos, por sector, subsector o tema de desarrollo, a lo largo de un periodo de dos años, por ejemplo. Además, el informe sobre cooperación para el desarrollo también podría utilizarse para vigilar los progresos anuales de la ejecución de la NEN en los países que han adoptado este mecanismo de coordinación, que se examina más adelante (véase la recomendación 1 f)).

## 3. Servicio de información (banco de datos) sobre el desarrollo

54. En la preparación del informe sobre cooperación para el desarrollo se utiliza una base de datos del PNUD (Sistema de Análisis de la Cooperación para el Desarrollo (SACD)) que puede constituir el núcleo de un banco de datos más general sobre el desarrollo, que abarque todas las esferas del desarrollo del país interesado y que sería administrado por la oficina del coordinador residente. Como la aplicación de procesos eficaces de coordinación depende mucho de la disponibilidad, fiabilidad y buena gestión de la información sobre desarrollo, el Inspector recomienda que parte de los recursos asignados por la Junta Ejecutiva del PNUD al fortalecimiento del sistema de los coordinadores residentes se utilice para mejorar o, en su caso, establecer un servicio central de acopio sistemático, actualización y verificación de la información sobre desarrollo en cada país, y que

en ese proceso participen todas las organizaciones según su respectiva esfera de competencia.

55. Tal servicio de información o banco de datos deberá estar plenamente equipado y administrado con eficacia para facilitar todo tipo de información y datos sobre el desarrollo que necesiten los participantes externos para formular sus marcos de política y programación. También deberá estar conectado, según convenga, con las estructuras regionales y las oficinas centrales de todas las organizaciones del sistema, utilizando los medios electrónicos, en particular el Internet, allí donde sea posible. Esto supone que todas las solicitudes de información sobre desarrollo procedentes de la comunidad internacional, tanto en el país como fuera de él, se dirijan a la oficina del coordinador residente para que las tramite. Esta estructura dará carácter oficial a la función centralizadora del coordinador residente en cuanto administrador de la información sobre desarrollo para todo el sistema y para la comunidad de donantes (recomendación 4).

#### B. La nota de estrategia nacional

56. La nota de estrategia nacional (NEN) constituye el núcleo del presente informe. La NEN, también llamada nota sobre la estrategia del país, fue establecida por la Asamblea General (resolución 47/199, párr. 9) como mecanismo de programación aplicable en todo el sistema para que la utilizaran los países receptores según su orden de prioridad y sus planes "a fin de garantizar la integración eficaz de la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas en el proceso de desarrollo de cada país, reforzando los mecanismos de rendición de cuentas, y de facilitar la valoración y evaluación de los resultados y la sostenibilidad de la asistencia".

57. Además, la resolución 50/120 de la Asamblea General dispone en el párrafo 18 que, en los países en donde exista, la nota sobre la estrategia del país debería constituir el marco común para los programas por países de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y para programar, vigilar y evaluar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en esos países, y que la nota sobre la estrategia del país debería indicar la contribución del sistema de las Naciones Unidas, incluida, cuando procediere, una indicación del nivel de recursos necesarios para hacer frente a las necesidades previstas en la nota".

#### 1. Principios básicos y elementos de orientación del CAC

58. En cumplimiento de las directrices de la Asamblea antes reseñadas, el CAC ha realizado la valiosísima tarea de elaborar parámetros operacionales detallados para la NEN. Por ejemplo, ha sentado los siguientes principios básicos<sup>14</sup> que resultan útiles y que el Inspector hace suyos sin reserva:

- a) la NEN debe constituir un mecanismo de colaboración en la movilización de recursos por parte de las organizaciones del sistema para los países receptores;

- b) debe reflejar los órdenes de prioridad nacionales, regionales y mundiales;
- c) debe concentrarse en las esferas clave de desarrollo en que el apoyo del sistema de las Naciones Unidas puede constituir una baza decisiva en vista de su ventaja relativa, y debe comprender tanto el asesoramiento en materia de política como servicios sustantivos y servicios de gestión;
- d) debe servir para establecer fuertes vínculos con las correspondientes actividades regionales y mundiales del sistema;
- e) debe basarse, entre otras cosas, en la interacción con otros trabajos de programación tales como la formulación de documentos sobre parámetros de política económica, programas de ajuste estructural o sectorial, programas de inversiones y de gastos del sector público, a fin de velar por que los gobiernos dispongan de un amplio abanico de asesoramiento en materia de política;
- f) debe facilitar una participación más eficaz del sistema de las Naciones Unidas en grupos abiertos a todos los donantes, tales como los grupos consultivos y las mesas redondas, y también debe contribuir a movilizar una amplia gama de donantes en apoyo del orden de prioridad del gobierno;
- g) debe contribuir a establecer un proceso de examen y evaluación de la contribución que la asistencia del sistema de las Naciones Unidas aporta efectivamente al logro de los objetivos y metas nacionales y mundiales de desarrollo, y debe facilitar la adopción de un planteamiento programático.

59. Con todo, hay ciertos principios del CAC que, a juicio del Inspector, deben precisarse más para que no menoscaben la finalidad básica de la NEN, a saber:

- a) la NEN no debe ser un sustituto de los marcos de preparación de programas de las distintas organizaciones;
- b) cada organización debe seguir siendo responsable de la utilización de sus fondos de conformidad con su mandato y sus procedimientos, a través de los vínculos directos establecidos con sus homólogos del gobierno;
- c) incumbe a cada organización velar por que sus proyectos y programas analíticos y operacionales sean un apoyo a la NEN general y sean compatibles con ésta;
- d) los representantes del sistema de las Naciones unidas sobre el terreno deben tener plenamente en cuenta la NEN al llevar a cabo los principales trabajos de programación.

60. De conformidad con el principio establecido según el cual los programas y las actividades del sistema de las Naciones Unidas deben estar claramente bajo el control de los gobiernos receptores, quienes deben tener la capacidad de planificar, administrar y coordinar esos programas y actividades con arreglo a su orden de prioridad, el Inspector opina que incumbe a los gobiernos receptores interesados, y no a las organizaciones, determinar las vías de acción más apropiadas respecto de los cuatro extremos señalados en el párrafo 59.

61. Por ejemplo, un gobierno receptor puede muy bien decidir que prescindirá de otros "trabajos importantes de programación" efectuados por las organizaciones porque dichos trabajos duplicarían o se superpondrían al proceso de la NEN y tal vez incluso al propio documento de la nota. El gobierno también puede decidir que las obligaciones de rendición de cuentas de las distintas organizaciones no se cumplan una por una y en diferentes etapas, según convenga a las organizaciones, sino más bien en el contexto de un formato común normalizado que se ajuste de manera óptima a los intereses del gobierno, ya que servirá para armonizar y sincronizar los principales procedimientos y etapas de rendición de cuentas y presentación de informes para todas las organizaciones. Además, incumbe al gobierno receptor velar por que los proyectos y programas analíticos y operacionales de las organizaciones sirvan de apoyo a la NEN y sean compatibles con ella.

62. El Inspector está convencido de que las precisiones que anteceden acerca de las respectivas responsabilidades y funciones de los gobiernos receptores y de las organizaciones deben tenerse en cuenta en todo momento a fin de afianzar el objetivo básico de la NEN, que consiste en velar por que el gobierno tenga el control de los programas y actividades que reciben apoyo del sistema de las Naciones Unidas y por su integración coherente en el proceso global de desarrollo nacional. Por lo demás, se insiste sobre ese control por el gobierno en otros elementos de orientación formulados por el CAC para preparación, el diseño y la ejecución de la nota de estrategia nacional.

## 2. Examen de dos notas de estrategia nacional

63. Para evaluar la medida en que tanto los principios como los elementos de orientación del CAC se reflejan en las actividades operacionales, el Inspector examinó dos NEN preparadas en 1995. Esas NEN reflejan las diferencias importantes que existen entre los contextos operacionales de los dos países interesados. Una de las notas, que se refería a un país en desarrollo relativamente adelantado donde la intervención del sistema de las Naciones Unidas era limitada, sólo daba los grandes rasgos del orden de prioridad nacional y de las actividades de apoyo de los participantes externos en el desarrollo. La NEN abarcaba un periodo de cinco años y en ella se preveía que las organizaciones del sistema se concentrarían en el apoyo a la aplicación de las recomendaciones de conferencias mundiales. No se facilitaban datos sobre la asistencia externa actual y futura. Se preveía la coordinación y el examen anual de las medidas de ejecución.

64. La otra NEN se refería a un país en desarrollo de bajos ingresos donde la intervención de las organizaciones del sistema y de los donantes era bastante más detallada y precisa en cuanto a definir la relación entre la cooperación

internacional para el desarrollo y la estrategia de desarrollo nacional. En ella se facilitaban datos sobre las actuales corrientes de asistencia externa procedentes de todas las fuentes, pero no se hacían proyecciones del apoyo a la ejecución de la NEN en años futuros. No se especificaba ningún periodo ni se daba información sobre los desembolsos o los medios de financiación del gobierno anfitrión y sus fuentes que hubiesen de ser complementados por la asistencia externa con miras a la ejecución de la NEN. Las disposiciones relativas a la colaboración y coordinación interinstitucional para respaldar la NEN se concentraban en subgrupos temáticos, en cada uno de los cuales podían participar varias organizaciones, según la relación que existiera entre el tema tratado y las respectivas especializaciones y mandatos.

65. Como se decía en la misma NEN, cada subgrupo debía preparar un borrador detallado de programa en el que se fijasen indicadores objetivamente comprobables para vigilar el proceso de ejecución. Esos esbozos detallados de programas debían servir de guía a las organizaciones en la preparación o replanteamiento de sus programas por países y en la movilización de recursos. La NEN imponía al coordinador residente la obligación de examinar cada programa nacional aprobado para descubrir las vinculaciones con otros programas nacionales con objeto de insistir en un planteamiento integrado por programas y de velar por que cada programa nacional se ciñese a la NEN. Se preveían exámenes anuales de la ejecución en cada subgrupo y un mecanismo permanente de vigilancia en que intervenían todos los participantes externos en el desarrollo, presidido por el Ministro de Hacienda.

66. Sin embargo, las disposiciones de ejecución y coordinación de la NEN no ponían suficientemente de relieve la posible complementariedad de las funciones y actividades entre los tres grupos principales de participantes externos en el desarrollo, a saber, las organizaciones del sistema que se ocupan del desarrollo, las instituciones financieras multilaterales y los donantes bilaterales, sobre todo si se tiene en cuenta que en el país a que se refería esa NEN, las instituciones financieras y los donantes bilaterales representaban el 90% de las corrientes totales de ayuda al país. Por consiguiente, el valor de la NEN quedará limitado si el gobierno anfitrión no puede utilizarla como herramienta principal para integrar todos los insumos externos en su quehacer de desarrollo nacional. Además, los vínculos de la NEN con los programas y estrategias regionales son bastante débiles, y tampoco se trata con suficiente detalle la ejecución de los compromisos dimanantes de conferencias mundiales.

### 3. Principales conclusiones

67. Las conclusiones globales del presente informe acerca de la NEN pueden resumirse de la manera siguiente:

- (a) Es preciso que se modifiquen los principios básicos del CAC respecto de la NEN a fin de poner bien de manifiesto el control del gobierno anfitrión y su responsabilidad política por todos los programas que reciben ayuda de las organizaciones, según se indica anteriormente.
- (b) Los elementos de orientación referentes a la preparación, el diseño y la ejecución de la NEN constituyen una base bastante sólida y completa

para una acción interinstitucional coordinada en apoyo del proceso. Sin embargo, como esos elementos de orientación son bastante recientes (1994), no parece que se hayan aplicado plenamente en la preparación de las NEN analizadas en los párrafos que anteceden. Debe prestarse atención a las dimensiones subregionales y regionales que pueden consolidar el efecto de los programas nacionales contenidos en la NEN. A este respecto, parece indispensable el papel de las comisiones económicas regionales.

- (c) Al determinar los programas que hayan de incluirse en la NEN, debe prestarse atención prioritaria a los programas nacionales que puedan reorientarse o fortalecerse con el apoyo integrado de los participantes externos en el proceso de ejecución de la NEN.
- (d) La NEN es particularmente útil en los países donde es importante la intervención del sistema de las Naciones Unidas y de otros donantes principales, y ha de tenerse en cuenta que su posible valor como mecanismo de coordinación quedaría limitado si no abarcara todos los insumos externos.
- (e) La NEN no debe considerarse simplemente como uno más de los marcos de programación, sino más bien como el marco común de los programas nacionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, según se dispone en el párrafo 18 de la resolución 50/120 de la Asamblea General.
- (f) Su utilidad quedará probablemente menoscabada si coexiste con otros grandes trabajos de programación, sobre todo si son de carácter multisectorial, del sistema de las Naciones Unidas, o si no sirve para reducir en grado importante, el costo y el volumen de trabajo que entraña la aplicación de los programas nacionales de las organizaciones.
- (g) Sería útil dar una estimación de los recursos financieros y de las fuentes de financiación necesarios para ejecutar los programas de la NEN, incluidos tanto los recursos internos como los externos.
- (h) En los países en que se llevan a cabo programas importantes de ajuste estructural financiados por las instituciones financieras multilaterales en el contexto de sus documentos de parámetros de la política económica (PPE), se podría prescindir de la NEN o, en su caso, se podría idear un nuevo proceso de NEN para apoyar la ejecución eficaz de esos programas, a fin de mejorar sus perspectivas de éxito y sus repercusiones. En tal caso, la NEN y el PPE estarían imbricados y abarcarían el mismo espacio de tiempo.
- (i) El enfoque programático, tal como ha sido elaborado por el CAC<sup>15</sup>, parece la única modalidad viable de colaboración interinstitucional en la formulación y la ejecución de la NEN. Ahora bien, todavía deben

cumplirse ciertas condiciones para lograr el objetivo básico de ese planteamiento:

- En primer lugar, se necesitan formatos normalizados válidos en todo el sistema para la reunión de datos, el análisis de situaciones o la evaluación de las necesidades de desarrollo, los ciclos y procedimientos de presentación de informes, así como para los requisitos de evaluación y rendición de cuentas. Los formatos normalizados que se propongan deberán ser compartidos con otros donantes principales, a quienes se alentará a utilizarlos a fin de facilitar la programación conjunta y la coordinación operacional entre todos los participantes externos que apoyan los programas nacionales.
- En segundo lugar, deben proseguirse los esfuerzos por simplificar y armonizar los ciclos y las reglas de programación, en cumplimiento de las directrices de la Asamblea General.
- En tercer lugar, el Inspector ha comprobado que la utilización compartida de servicios de apoyo a los programas en el plano nacional, o la creación de servicios comunes de esa índole, facilita y promueve los planteamientos integrados de la elaboración y ejecución de programas sustantivos.
- En cuarto lugar, los coordinadores residentes podrían ayudar a los gobiernos receptores por lo que hace a asegurarse de que todos los participantes que han contraído importantes compromisos en cuanto a los recursos se desempeñen eficaz y uniformemente de conformidad con la NEN y las orientaciones del enfoque programático.
- Finalmente, el apoyo activo y sostenido de las respectivas sedes de las organizaciones parece indispensable para el éxito de las disposiciones de coordinación que se adoptan sobre el terreno. Las conclusiones a que ha llegado el Inspector tras sus visitas a los distintos países indican que ese apoyo es en la actualidad muy desigual entre las organizaciones y que no todos los representantes sobre el terreno observan constantemente las directrices pertinentes de la Asamblea General ni las orientaciones del CCCPO. Este problema, a todas luces, obedece en parte a la personalidad de los representantes, pero podría mitigarse si los jefes ejecutivos de todas las organizaciones dieran a sus representantes en las oficinas exteriores unas instrucciones normalizadas acerca de las cuestiones de coordinación de los programas y las operaciones en los países.

C. Marcos de coordinación regionales y subregionales

68. En la resolución 50/120 de la Asamblea General, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, se pide al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros y las organizaciones de las Naciones Unidas, examine medios de

aumentar la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas para el desarrollo en los planos regional y subregional, incluidos medios de realzar el papel de las comisiones regionales y promover el control nacional de los programas regionales. Esta directriz está en conformidad con el párrafo 20 del anexo de la resolución 32/197, aprobada por la Asamblea General en 1977 sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, en el que se dispone, entre otras cosas, que las comisiones regionales deben "ocuparse de la dirección de los esfuerzos conjuntos y tener a su cargo la coordinación y la cooperación a nivel regional".

69. Según la situación imperante en sus respectivas regiones en materia de desarrollo, las comisiones regionales han aprobado marcos regionales de coordinación y cooperación en sus esferas de competencia. Por ejemplo, la CESPAP ha aprobado varios de esos marcos en los últimos cinco años, incluidos el Plan de Acción de Seúl para la Promoción de la Reestructuración Industrial de Asia y el Pacífico, la Declaración de Teherán sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Regional en favor de una Industrialización Impulsada por la Tecnología en Asia y el Pacífico o el Programa de Acción para la Cooperación Económica Regional en la Transferencia de Tecnología Relacionada con la Inversión.

70. La CESPAP promueve la coordinación y la cooperación regionales sobre cuestiones temáticas, entre otros medios, con los marcos establecidos por las organizaciones intergubernamentales de su región, en particular los organismos especializados de la Liga Árabe.

71. La Asamblea General ha creado un marco programático para la región de África, a saber, el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990, que ya se ha examinado detenidamente en otro informe de la DCI<sup>16</sup>. Después de analizar los numerosos marcos de política y programación regional que existen en África, así como las funciones de coordinación de la CEPA y de otras organizaciones intergubernamentales de África, en particular la organización de la Unidad Africana (OUA), en el informe de la DCI se recomendaba el establecimiento de un mecanismo regional integrado por la CEPA, otras organizaciones regionales africanas y los principales participantes externos con objeto de armonizar todas las políticas, estrategias y programas regionales de desarrollo aprobados dentro de África y fuera de ella.

72. En la región de Europa, la CEPE coopera estrechamente con varias agrupaciones intergubernamentales subregionales, tales como la Cooperación Económica del Mar Negro, la Iniciativa de la Europa Central, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y el Consejo de Ministros de los Países Bálticos.

73. En América Latina y el Caribe, la CEPAL ha mantenido y afianzado a lo largo de los años sus relaciones de trabajo con otras organizaciones de las Naciones Unidas a fin de mejorar la coordinación de los marcos de política y programación en materia de cooperación para el desarrollo en los planos regional y subregional. La Comisión también ha establecido órganos subsidiarios encargados de las cuestiones de cooperación y coordinación en el ámbito subregional, tales como el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) y el Comité de Cooperación Económica del

Istmo Centroamericano (CCE) que actúan como órganos de coordinación para las actividades relativas al desarrollo y la cooperación entre los países en sus respectivas subregiones. Además, la CEPAL ha seguido ampliando y profundizando, como se le pide en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, sus actividades de coordinación y apoyo mutuo en el plano regional con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuyo objetivo consiste en promover la cooperación para lograr un desarrollo autosostenido, independiente e integrado.

74. Además de los marcos e instituciones multisectoriales de coordinación regional que las comisiones regionales apoyan en sus respectivas regiones, existen otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que también tienen marcos regionales en sus esferas de competencia. Los dispositivos de coordinación de los programas en que intervienen las comisiones regionales y otros miembros del sistema varían muchísimo de una región a otra y también según los temas tratados. Con poquísimas excepciones, las estructuras regionales y subregionales de las organizaciones no tienen las mismas jurisdicciones territoriales y no están situadas en los mismos locales que las secretarías de las comisiones regionales, como lo exigen los acuerdos de relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados, y se reitera en la resolución 32/197 de la Asamblea.

75. Además, las comisiones regionales deben ser el principal foro para examinar y relacionar entre sí los diferentes programas regionales sectoriales y generales de las organizaciones, en forma de proyecto, antes de que sean aprobados por los órganos rectores. Un fenómeno digno de mención es que las agrupaciones regionales y subregionales de cooperación e integración económicas están aumentando en número y van adquiriendo fuerza en casi todas las regiones como principales mecanismos de coordinación para el desarrollo. Por ejemplo, en una publicación reciente de la UNCTAD sobre el estado de la cooperación Sur-Sur<sup>17</sup> se enumeran unas 50 agrupaciones u organizaciones de esa índole, la mitad de ellas, aproximadamente, en la sola región de África. Con la excepción de las comisiones regionales, el sistema de las Naciones Unidas aún no ha ideado una estrategia coherente de cooperación con esas agrupaciones u organizaciones, estrategia que podría constituir el mejor contexto posible para integrar los marcos programáticos plurinacionales de las organizaciones (véase la recomendación 6).

## V. EL SISTEMA INTERGUBERNAMENTAL

76. Al carácter fragmentario de la estructura intergubernamental del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe achacarse indudablemente la plétora de marcos de desarrollo de las organizaciones multilaterales. Aunque la riqueza y la diversidad de los conocimientos especializados que aportan las muchas juntas, órganos y comités especializados del sistema puede considerarse una fuente de vigor, la aplicación integrada de esa diversidad de conocimientos para influir de manera decisiva en la solución de los problemas de desarrollo sobre el terreno ha resultado difícil durante los últimos decenios a causa de la inexistencia de una orientación legislativa unitaria y de la falta de procesos coordinados de formulación y aprobación de los programas y presupuestos.

77. Aunque los anteriores intentos de reforma, que pueden ilustrarse por la resolución 32/197 de la Asamblea General, sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, no llegaron a alcanzar totalmente sus objetivos, el actual proceso de reestructuración debería fortalecer significativamente las funciones de supervisión y coordinación de los correspondientes órganos intergubernamentales, en particular del Consejo Económico y Social, de conformidad con los artículos pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas. Por ejemplo, las medidas de reestructuración y revitalización adoptadas por la Asamblea General desde 1990, en las resoluciones 45/177, 45/264, 46/235, 48/162 y 50/227, han puesto de relieve la importancia primordial que los Estados Miembros atribuyen ahora a los problemas de coordinación en todo el sistema y han dotado al Consejo Económico y Social de nuevas herramientas y procedimientos para el cumplimiento efectivo de su mandato de coordinación.

78. Como ha observado acertadamente el Secretario General en "Un Programa de Desarrollo: Recomendaciones", el Consejo Económico y Social debería hacer las veces de comité de examen de la asistencia internacional para el desarrollo y dar periódicamente a los donantes y los beneficiarios una ocasión para examinar y evaluar los programas y la política de asistencia. En este contexto, el Consejo debería funcionar como entidad rectora y unificadora a la que podrían acudir los actuales órganos rectores de los fondos y programas de las Naciones Unidas respecto de las grandes cuestiones de política<sup>18</sup>.

79. En la serie de sesiones de coordinación del Consejo Económico y Social se seleccionan periódicamente, para debatirlos, temas de coordinación propuestos por los órganos subsidiarios, los órganos principales y los organismos especializados. De conformidad con el inciso i) del párrafo 22 del anexo I de la resolución 48/162 de la Asamblea General, cada junta ejecutiva de los fondos y programas de las Naciones Unidas tiene la obligación de presentar informes anuales al Consejo en su período de sesiones sustantivo, que podrán incluir recomendaciones, cuando proceda, para fortalecer la coordinación sobre el terreno; por otra parte, en el párrafo 36 de la misma resolución se pide al Secretario General que formule recomendaciones al Consejo sobre la mejora de las modalidades de presentación de informes al Consejo, incluidas recomendaciones sobre la ventaja que entrañaría establecer un sistema de informes integrados en las esferas económica y social y esferas conexas.

80. En la resolución 1995/51, sobre orientaciones de política dirigidas a los fondos y programas de las Naciones Unidas respecto de las actividades operacionales para el desarrollo, el consejo pidió a esos fondos y programas que mejorasen la coherencia de sus programas por países, en particular considerando la posibilidad de celebrar reuniones conjuntas o consecutivas de las juntas ejecutivas, sobre los programas por países, cuando fuera posible, y mejorando la vinculación entre sus programas por países y la nota sobre la estrategia del país, de haberla, teniendo presente la necesidad de cooperación entre los donantes externos y los fondos y programas de las Naciones Unidas en esta esfera (párr. 6). En la misma resolución se pide a los fondos y programas de las Naciones Unidas que, en el marco del Grupo Consultivo Mixto, informen conjuntamente al Consejo, por intermedio del Secretario General, acerca de las cuestiones relativas a la coordinación, la cooperación y la división del trabajo, así como sobre otras cuestiones que consideren oportunas (párr. 10).

81. A la vista de las conclusiones a que ha llegado en este informe y a fin de alentar a las juntas ejecutivas de los programas y fondos de las Naciones Unidas a cooperar estrechamente, el Inspector está convencido de que la opción de las reuniones mixtas de las juntas ejecutivas para el examen de las notas de estrategia nacional y de los documentos de los programas por países, así como la opción de los informes conjuntos o integrados de esas entidades al Consejo, contribuirían decididamente a mejorar el planteamiento coherente e integrado de los problemas de desarrollo, tanto en las oficinas centrales como en las oficinas exteriores. Andando el tiempo, la celebración de reuniones mixtas de las juntas podría ampliarse a los organismos especializados en el marco de las series de sesiones de coordinación del Consejo Económico y Social, de tal forma que cada organismo especializado pudiese estar representado en esas reuniones conjuntas por miembros de la mesa del órgano rector.

82. Las reuniones mixtas o conjuntas también brindarían la oportunidad de examinar el cumplimiento, a escala de todo el sistema, de las resoluciones de la Asamblea General sobre los problemas de coordinación y de acelerar el progreso hacia la armonización de los ciclos de programación y de las normas y procedimientos operacionales en el sistema. Asimismo, el Consejo también podría buscar medios de normalizar los formatos de preparación y formulación de los programas y presupuestos de cooperación técnica de las organizaciones, formatos que podrían examinarse en la serie de sesiones de coordinación del Consejo en forma de proyecto con objeto de fortalecer los vínculos interinstitucionales y la coherencia de los programas y presupuestos antes de que fuesen aprobados por los respectivos órganos rectores del sistema.

83. De conformidad con la resolución 1995/51 del Consejo Económico y Social, se considera que un estudio de la viabilidad de las reuniones conjuntas o consecutivas de las juntas ejecutivas, así como la presentación de informes integrados al Consejo por intermedio del Secretario General, constituirían un paso hacia la mejora de la coordinación. En opinión del Inspector, el paso siguiente consistiría en establecer una junta ejecutiva integrada que hiciese las veces de comité del Consejo, preservando al mismo tiempo la identidad y el mandato de cada una de las organizaciones interesadas (véase la Recomendación 7).

NOTAS

<sup>1</sup> Por el término "marco" se entiende en este informe un formato, mecanismo o marco de referencia institucional normalizado, utilizado por las organizaciones y la comunidad de donantes con objeto de formular, ejecutar y evaluar las políticas, estrategias y actividades de cooperación para el desarrollo.

<sup>2</sup> "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz" (JIU/Rev./95/6) y "Participación del sistema de las Naciones Unidas en el suministro y la coordinación de asistencia humanitaria" (JIU/REP/95/9).

<sup>3</sup> Documentos de la Asamblea General A/48/689, de 29 de noviembre de 1993, A/48/935, de 6 de mayo de 1994, y A/49/665, de 11 de noviembre de 1994.

<sup>4</sup> Un programa de desarrollo: informe del Secretario General documento A/48/935 de la Asamblea General, 6 de mayo de 1994, párr. 213.

<sup>5</sup> Por ejemplo: Cooperación entre el Sistema de las Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales (JIU/REP/92/1); el Proceso Revisado de Mesas Redondas (JIU/REP/92/4); Descentralización de organizaciones Dentro del Sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/92/6; Evaluación del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Africa en el Decenio de 1990 (JIU/REP/95/12).

<sup>6</sup> Documento A/50/202 de la Asamblea General, de 7 de septiembre de 1995.

<sup>7</sup> Resoluciones de la Asamblea General 45/264 (1991); 46/235 (1992); 48/162 (1993) y 50/227 (1996).

<sup>8</sup> Capacity Building for Aid Coordination in the Least Development Countries, volumen 1, estudio central de evaluación del PNUD N° 4/91, mayo de 1991.

<sup>9</sup> Véase el informe de la DCI titulado "Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: Actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional", JIU/REP/93/1, párr. 36.

<sup>10</sup> El Proceso Revisado de Mesas Redondas, JIU/REP/92/4.

<sup>11</sup> Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales (JIU/REP/92/1), párr. 47.

<sup>12</sup> Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los países menos adelantados: "Aid Co-ordination and Effectiveness: Least Developed Countries, 1981-1989,1 (Coordinación y eficiencia de la ayuda: los países menos adelantados, 1981-1989), UNCTAD/11/4, 8 de marzo de 1990.

<sup>13</sup> 1) Resolución 47/199 de la Asamblea General:

"En cada país el sistema de las Naciones Unidas... debe ajustarse a las necesidades concretas de desarrollo del país... más... que a la propia estructura institucional de las Naciones Unidas" (apartado la) del párr. 38);

2) Resolución 50/120 de la Asamblea General:

i) se pide al Secretario General que "inste a todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que proporcionen una orientación clara a sus representantes en los países, con miras a promover el funcionamiento eficaz del sistema de coordinadores residentes" (apartado d) del párr. 37) ;

ii) "... a fin de promover la coordinación y una mejor división del trabajo, se informe a los coordinadores residentes, en las primeras etapas de la formulación, de las actividades programáticas previstas por los organismos, fondos, programas y órganos de las Naciones Unidas" (párr. 40);

iii) "... que los comités organizados a nivel de oficina exterior examinen las actividades sustantivas -incluidos los proyectos de programas para el país...- antes de que sean aprobadas por las distintas organizaciones... 11 (párr. 41);

iv) "Reafirma la necesidad de que se autorice [a los coordinadores residentes] para que propongan a los jefes de los fondos, programas y organismos especializados que... se enmienden los programas por países... a fin de ajustarlos a la nota sobre la estrategia del país" (párr. 42).

<sup>14</sup> Véase el documento ACC/1993/10 del CAC, apartado a) del párrafo 17.

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo, el documento E/1993/73, anexo III, y el informe de las consultas interinstitucionales oficiosas sobre el enfoque programático y la ejecución nacional, Centro de Turín, 1994.

<sup>16</sup> Informe de la DCI titulado "Evaluación del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Africa en el Decenio de 1990: ¿Hacia un enfoque más operativo?", JIU/REP/95/12-A/50/885.

<sup>17</sup> "State of South-South Cooperation: Statistical Pocket Book and Index of Cooperation organizations" (El estado de la cooperación Sur-Sur: Compendio estadístico e índice de organizaciones de cooperación), UNCTAD, 1995.

<sup>18</sup> Un Programa de Desarrollo: recomendaciones, Informe del Secretario General, documento A/49/665 de la Asamblea General, párr. 45.