



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/42/110
29 enero 1987
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

Cuadragésimo segundo período de sesiones

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Cooperación técnica entre el PNUD y las comisiones
económicas regionales

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado: "Cooperación entre las Naciones Unidas y las comisiones económicas regionales" (JIU/REP/86/10).

JIU/REP/86/10

Ginebra, noviembre de 1986

COOPERACION TECNICA ENTRE EL PNUD Y LAS COMISIONES
ECONOMICAS REGIONALES

Comisión Económica para Africa (CEPA)

preparado por

Tunsala Kabongo

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 7	4
II. PROGRAMACION	8 - 22	5
A. Los datos del problema	8 - 12	5
B. El documento de orientación preparado por el PNUD para la programación del cuarto ciclo	13 - 15	6
C. La formulación y la realización de proyectos multisectoriales	16 - 17	7
D. La participación de la CEPA en la preparación de los programas nacionales	18 - 22	7
III. FINANCIACION DE LOS PROYECTOS	23 - 39	8
A. El caso de las instituciones patrocinadas por la CEPA	24 - 31	9
B. El caso de la Oficina del PNUD para la región de los Estados árabes	32 - 39	10
IV. EJECUCION DE PROYECTOS REGIONALES (LA CEPA COMO ORGANISMO DE EJECUCION)	40 - 54	12
A. Los problemas concretos	40 - 46	12
B. La contratación del personal	47 - 49	14
C. La compra de los equipos	50 - 51	15
D. El caso concreto de los MULPOC	52	16
E. El papel de los representantes residentes en la gestión de los proyectos regionales	53 - 54	16

/...

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS	55 - 61	17
A. La Oficina de enlace del PNUD con la CEPA	55 - 59	17
B. Las oficinas para las regiones en la sede del PNUD	60 - 61	17
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62 - 64	18
A. Comisión Económica para Africa		18
B. PNUD		19

I. INTRODUCCION

1. La cooperación técnica ha sido reconocida como una de las actividades prioritarias en las Naciones Unidas y una parte sustancial de los recursos se dedica a la promoción de la cooperación para el desarrollo económico y social.
2. Hace tiempo que la Asamblea General, al favorecer la creación de las comisiones económicas regionales, reconoció que con sólo las acciones realizadas desde la Sede en Nueva York sería imposible llevar a cabo en forma concertada y eficaz todas las actividades de desarrollo que incumben a la Organización, en especial las que deben realizarse sobre el terreno y a miles de kilómetros de distancia.
3. Por esta razón, en 1977 el Secretario General propuso un proyecto de resolución sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas; en diciembre de 1977, éste fue aprobado como resolución 32/197 por la Asamblea General, en su trigésimo segundo período de sesiones.
4. Esta resolución vino a clarificar y sistematizar el lugar y la función correspondientes a cada departamento y organización del sistema, en especial el PNUD, las comisiones económicas regionales y los organismos especializados, en la conducción de las actividades de desarrollo por parte de las Naciones Unidas. En la sección IV del anexo a la resolución, en la que se trata de las comisiones regionales, se indica cuáles son las actividades y las responsabilidades que de allí en más serán de competencia de las comisiones regionales:
 - a) Las comisiones regionales deberán robustecer las relaciones con las demás organizaciones, establecer una cooperación estrecha con el PNUD, participar activamente en las actividades operacionales, incluidos los programas entre países, y ejecutar proyectos en esferas que no son abarcadas por otros organismos especializados (párr. 23).
 - b) Las comisiones deberán ayudar a los países a determinar proyectos y programas comunes, y redoblar sus esfuerzos para reforzar la cooperación económica subregional, regional e interregional (párr. 24).
 - c) Para desempeñar de manera eficaz esas funciones, las comisiones económicas regionales, en su calidad de organismos de ejecución de proyectos, deberán estar técnica y financieramente en condiciones de cumplir con sus obligaciones respecto de los Estados miembros.
5. Consciente de las dificultades que sin duda habrían de surgir, la Asamblea General quiso reforzar la resolución 32/197 mediante la resolución 33/202, aprobada en enero de 1979, en su trigésimo tercer período de sesiones, relativa al otorgamiento a las comisiones regionales del carácter de organismo de ejecución. En virtud de esta resolución, las comisiones regionales habrán de desempeñar el mismo papel que los demás organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la ejecución de proyectos. Las ventajas de esta resolución son evidentes; se trata en especial de:
 - que se aproveche la experiencia y los conocimientos del medio que poseen las comisiones,

- que exista una secretaría que esté más próxima a la realidad de las necesidades y los problemas regionales.

Pero la transferencia de actividades debe ir acompañada, ciertamente, de la transferencia permanente o transitoria de los medios para la ejecución.

6. En una evaluación de la cooperación técnica entre el PNUD y las comisiones regionales, al mismo tiempo que se mide la eficacia de esa cooperación, sería posible realizar lo siguiente:

- determinar cuáles son las dificultades con que se tropezó en dicha cooperación,
- formular propuestas con miras a mejorar esa cooperación y determinar además de qué manera se llevan a la práctica las resoluciones 32/197 y 33/202.

7. En el presente informe se desarrollarán los siguientes temas: programación, formulación y realización de los proyectos regionales, financiación, sugerencias y recomendaciones.

II. PROGRAMACION

A. Los datos del problema

8. La Comisión Económica para Africa, como todas las comisiones económicas regionales, tiene en virtud de su constitución y sus mandatos un papel muy importante en la preparación y la coordinación de las actividades de asistencia técnica para el desarrollo económico y social de los países de la región. Dicho mandato entraña una toma de conciencia de las responsabilidades en tres niveles esenciales.

1. Nivel de la secretaría ejecutiva de la propia CEPA: La secretaría, habida cuenta del nivel de desarrollo de los países africanos, tiene el deber de diseñar y poner en práctica una política sistemática encaminada a ir al encuentro de esos países, escucharlos, determinar sus necesidades, aconsejarlos y elaborar políticas y programas que posibiliten el mejoramiento de sus condiciones de vida.

9. Se trata entonces, esencialmente, de una misión de promoción, encuadramiento y encauzamiento de las iniciativas individuales o colectivas de la comunidad internacional, con miras a apoyar a los países africanos en sus esfuerzos de desarrollo.

2. La segunda toma de conciencia debe realizarse en el plano de los diversos organismos de las Naciones Unidas que participan en las actividades de desarrollo en Africa, principalmente el PNUD, organismo que por su posición privilegiada en el sistema y por los recursos financieros que centraliza, tiene una importante

responsabilidad en la ejecución de toda política de desarrollo definida en el sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las prioridades expresadas por los Estados 1/.

10. Si bien la contribución del PNUD ha sido esencial para la creación de las estructuras institucionales de la Comisión, la situación es diferente en lo que respecta al robustecimiento del papel de ésta en materia de elaboración y coordinación de los programas en los planos regional y nacional.

11. Si bien en los últimos 25 años la situación ha evolucionado considerablemente, es preciso señalar empero que en ningún momento el PNUD ha asociado a la Comisión en ningún nivel de la preparación de los programas regionales y menos aún a la de los programas nacionales. En el PNUD y a través de su red de representantes sobre el terreno, se han creado hábitos que tienden a dejar completamente de lado a la Comisión Económica regional en los momentos decisivos de la programación regional y nacional. Esta práctica ha tenido como grave consecuencia la total marginación de la CEPA y ha llegado incluso a excluir a la Comisión del circuito y a confinarla a un papel periférico, cuando habría debido estar en el centro; esa práctica ha tendido precisamente a reservar el papel central al PNUD. A ello también se debe que la CEPA siga siendo en muy gran medida desconocida entre los Estados.

12. Será necesario esperar al cuarto ciclo de programación, que comienza en 1987, para que el PNUD "asocie" por primera vez a la Comisión a la elaboración de su documento de orientación y a la programación del cuarto ciclo (1987-1991).

3. La tercera toma de conciencia debe producirse en los propios Estados, puesto que hoy, aún más que ayer, es cierto que la Comisión Económica para Africa sólo será lo que los Estados quieran que ella sea. Con respecto al lugar y al papel que la Comisión deba tener en la conducción de los asuntos del continente, es mucho lo que los Estados pueden hacer para reforzar la autoridad moral de la Comisión, no sólo participando muy activamente en las diversas actividades de la Comisión, sino también mencionándola constantemente en sus negociaciones y sus relaciones con otros copartícipes. De esta manera, todos irán comenzando paulatinamente a contar con la CEPA.

B. El documento de orientación preparado por el PNUD para la programación del cuarto ciclo

13. Hemos señalado que, por primera vez, el PNUD ha asociado a la CEPA a la preparación del documento de orientación para la programación del cuarto ciclo, documento aprobado por la Conferencia de Ministros de la CEPA celebrada en Yaundé en 1986.

14. No obstante, las prioridades indicadas en ese documento no se relacionan sino en forma muy aproximada con las que figuraban en el Plan de Acción de Lagos y en el plan quinquenal a mediano plazo, también aprobado por el mismo Consejo de Ministros.

1/ Plan de Acción de Lagos para el desarrollo económico de Africa (1980-2000).

Por otra parte, estos últimos han formulado graves reservas durante la última Conferencia de Ministros, celebrada en Addis Abeba en octubre de 1986.

15. Por otra parte, el documento no menciona en absoluto los proyectos multisectoriales, otro aspecto importante de los intereses de la CEPA. Tal como ha sido presentado, el documento trata sobre todo de los proyectos sectoriales y por esa razón está dirigido mucho más a los organismos especializados que a la CEPA.

C. La formulación y la realización de proyectos multisectoriales

16. De conformidad con su mandato, la CEPA tiene por cometido, entre otros, la promoción de proyectos multisectoriales. Pero en la práctica se comprueba que, lamentablemente, este mandato está lejos de ser llevado a la práctica. Hasta hace muy poco, la CEPA se había dedicado más a la formulación y a la ejecución de proyectos sectoriales, con lo cual se colocaba en situación de competición con los demás organismos especializados.

17. La explicación que se ha dado es que las necesidades sobre el terreno se expresan en sectores muy precisos que no pueden ser considerados sino en calidad de tales. En realidad, se trata más bien de la insuficiencia técnica de la CEPA para la formulación y la ejecución de proyectos de ese tipo que, como lo reconocemos, son de una evidente complejidad. Sin embargo, la Comisión ha tratado de formular y someter a la consideración del PNUD proyectos multisectoriales en el marco del cuarto ciclo. No obstante, aún es necesario que la Comisión adopte todas las disposiciones para asegurar su correcta ejecución.

D. La participación de la CEPA en la preparación de los programas nacionales

18. Hemos mencionado la muy escasa participación de la Comisión en el diseño y la preparación del programa regional del PNUD para Africa. La situación es peor aún en lo que respecta a los programas nacionales. El problema debe ser considerado a dos niveles: a nivel del análisis y la elaboración de los programas, y a nivel de la formulación y ejecución de proyectos regionales.

1. A nivel de la elaboración de programas

Por el momento, es lamentable comprobar que el PNUD no invita a la Comisión regional a participar en la elaboración de los programas, más por costumbre que por una decisión deliberada. Una de las consecuencias de esa situación, al menos en lo inmediato, es que los diversos organismos especializados asedian a los gobiernos y al PNUD con proyectos sectoriales sobre cuya real rentabilidad social es mucho lo que podría decirse y que, de todos modos, son de índole estrictamente nacional. Los organismos de ejecución siguen careciendo de una perspectiva de dimensión regional, puesto que están obnubilados por la preocupación de que les corresponda una parte de la cifra indicativa de planificación (CIP) de cada país.

19. En consecuencia, creemos que en el propio interés del PNUD y de los Estados, sería conveniente utilizar a la Comisión Económica, al menos como agente catalizador de todos los excesos señalados.

20. Es preciso señalar también que la situación precedentemente descrita tiene otra grave consecuencia, la de fomentar que los Estados se cierren sobre sus intereses nacionales en lugar de abrirse a los enfoques regionales de los problemas. El papel de coordinación y animación que desempeñaría la CEPA, si se le diera la oportunidad, contribuiría a promover este espíritu, que es esencial para el desarrollo del continente africano.

21. Ello es tanto más importante cuanto que en el PNUD no existe, ni siquiera en la sede, un mecanismo central de coordinación de todos los programas nacionales. En consecuencia, en países de una misma subregión se producen duplicaciones de esfuerzos. Por esa razón, recomendamos decididamente la creación de dicho mecanismo central de coordinación para que vele por la coherencia entre los programas nacionales y los programas regionales. Precisamente, el papel de la sede del PNUD debería ser más global en lo que respecta a la coordinación y el diseño de los programas, en lugar de ratificar en Nueva York lo que los representantes residentes ya han hecho sobre el terreno.

22. Volviendo a la participación de la Comisión en el proceso de programación nacional, sería necesario:

a) Que se revisara la disposición reglamentaria existente en virtud de la cual la Comisión no puede dirigirse a los gobiernos si no es a solicitud de éstos, de manera que la Comisión sea más dinámica y activa.

b) Que el PNUD invitara cada vez más asiduamente a la CEPA a prestar asistencia a los gobiernos en la elaboración de sus programas y proyectos y brindarles asesoramiento y orientación.

2. En el plano de la formulación y de la ejecución de proyectos nacionales

Como ya lo hemos indicado, no es posible ni deseable que ello se logre a corto plazo, y ni siquiera a mediano plazo. En efecto, el carácter de organismo de ejecución de la CEPA es relativamente reciente; la Comisión ha acumulado poca experiencia al respecto y no puede estar a la altura de la competición con los organismos especializados, pues carece de medios financieros y técnicos. Sin embargo, la CEPA no debería ahorrar esfuerzos por ganar la confianza de los Estados en lo que respecta a su capacidad para ejecutar proyectos nacionales, de manera que se la integre paulatinamente en el circuito.

III. FINANCIACION DE LOS PROYECTOS

23. La financiación de la mayor parte del programa regional de asistencia técnica ejecutado por la CEPA se hace con cargo a los recursos del PNUD o de otras fuentes de financiación bajo la supervisión del PNUD (FNUAP, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, etc.). Como todos los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD no está a salvo de las dificultades financieras que viene experimentando dicho sistema en los últimos años. Ya durante el tercer ciclo, los programas del PNUD tuvieron que sufrir una merma del 55% en sus

/...

recursos. Esta situación exige mucho mayor rigor en la gestión de los recursos disponibles. El PNUD, a su nivel, ya ha adoptado las medidas indispensables para asegurar una mejor afectación de los fondos.

A. El caso de las instituciones patrocinadas por la CEPA

24. Hasta este momento, la CEPA ha contribuido a la creación de cerca de 30 instituciones, a las que patrocina a escala del continente. Esas instituciones, en su mayoría, han sido creadas con el apoyo financiero del PNUD y algunas de ellas son financiadas por el PNUD desde su creación, a tal punto que no podrían prescindir de la asistencia del PNUD sin correr riesgo de asfixia.

25. El PNUD ha indicado con razón que en el cuarto ciclo suspendería la financiación de ciertos proyectos. Es preciso reconocer que, en efecto, no se puede pensar seriamente que el PNUD siga financiando indefinidamente esos proyectos 2/, cuando las propias instituciones no hacen prácticamente nada para autofinanciarse y, sobre todo, cuando los Estados que las han creado no abonan regularmente sus contribuciones a sus presupuestos, única manera de expresar claramente su apoyo a dichas instituciones.

26. En esas condiciones, la CEPA como patrocinadora de esas instituciones sólo puede estudiar seriamente la cuestión, revisar sus objetivos y sus programas para asignarles objetivos de productividad compatibles con la actual situación de crisis, desarrollar iniciativas para asegurarse recursos extrapresupuestarios, e iniciar actividades capaces de generar nuevos ingresos con miras a la autofinanciación.

Podrían estudiarse las siguientes propuestas:

a) La promoción y el desarrollo de actividades lucrativas por parte de esas instituciones.

b) La participación de instituciones africanas públicas o privadas en el capital de esas instituciones, lo cual les garantizaría mercados.

c) La fusión de instituciones que tienen el mismo cometido 3/.

27. Esas medidas, en su mayoría, ya han sido consideradas y mencionadas por los dirigentes de la propia CEPA. Actualmente, habida cuenta de la gravedad y la urgencia del problema, se trata de dedicarse a profundizar el estudio de las soluciones y sobre todo de pasar a la aplicación práctica de éstas.

2/ Algunos proyectos han estado financiados durante 20 años, como ocurre con el Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación (IDEP).

3/ La CEPA ha creado un comité interestatal para que estudie la cuestión y formule propuestas, pero al parecer las conclusiones del Comité, pese a ser realistas, han sido consideradas inaceptables por los Estados.

/...

28. En el mismo orden de ideas, los dirigentes de la CEPA, con el apoyo en ese sentido de los Estados Miembros, consideran asimismo la posibilidad de disminuir la escala de sueldos del personal de estas instituciones, de modo de aligerar las cargas de los Estados que las financian. Pensamos que una medida de ese tipo tal vez tenga efectos negativos para esas instituciones, por las siguientes razones:

- a) Desmovilización y pérdida de personal competente.
- b) Dificultad para la contratación de personal de alto nivel.
- c) Disminución de la eficacia de esas instituciones.

29. La puesta en práctica de las soluciones precedentemente indicadas en primer término: la promoción y el desarrollo de actividades lucrativas así como la participación de otros organismos en el capital de esas instituciones, supone para estas últimas una revisión a fondo de sus políticas y programas, así como la adquisición de nuevas capacidades institucionales. Todos esos elementos no pueden adquirirse de un día para otro, sobre todo cuando durante tanto tiempo las instituciones se han ido habituando a recibir subsidios.

30. El PNUD podría participar en esa reorientación esencial. Mediante una limitación clara y voluntaria en el tiempo de la asistencia (de dos a tres años), ayudaría a las instituciones consideradas aptas para desarrollar sus capacidades internas, por esos medios, a generar recursos y lograr la autosuficiencia.

31. Finalmente, y con carácter general, recomendamos que de ahora en más todo documento de proyecto que cuente con la asistencia del PNUD, sobre todo cuando se trata de asistencia a un organismo interestatal, contenga una cláusula expresa que limite la duración de esa asistencia, de modo que todos los copartícipes (Estados, CEPA, PNUD, organismos de ejecución, etc.) asuman sus responsabilidades desde un primer momento. Ello daría margen al PNUD para juzgar si determinada asistencia debería proseguir más allá del plazo fijado, o ponerle fin si lo considerara necesario.

B. El caso de la Oficina del PNUD para la región de los Estados árabes

32. Mientras que la Comisión Económica para Africa abarca todo el continente y tiene como cometido prestar servicios a todos los países en lo que respecta al desarrollo del programa, a su ejecución y a su coordinación, en el PNUD hay dos oficinas entre las que se distribuyen los recursos destinados a los países africanos.

33. En realidad, la Oficina del PNUD para la región de Africa sólo incluye los países africanos no árabes al sur del Sáhara. Los países del Maghreb y Egipto ^{4/},

^{4/} Es preciso señalar también que Egipto, pese a ser un país africano, es miembro de la CEPA y de la CESPAC (Comisión Económica y Social para Asia Occidental).

el Sudán, Somalia y Djibouti han sido asignados a la Oficina del PNUD para la región de los Estados árabes, que tiene también jurisdicción sobre los países árabes del Oriente Medio. No obstante, el 80% de la población que abarca esa Oficina se encuentra en el continente africano, criterio que debería ser primordial para la distribución de los recursos de programación.

34. Evidentemente, la existencia de estas dos oficinas es motivo de muchas dificultades y suscita la incompreensión. Hemos tenido oportunidad de comprobar que las dificultades se producían esencialmente en cuanto a:

- La formulación de programas regionales de asistencia técnica,
- La distribución de los recursos del PNUD entre esas dos oficinas,
- La financiación de programas regionales africanos y actividades de la CEPA por esas dos oficinas.

35. En consecuencia, hay una dispersión de esfuerzos entre esas dos oficinas y la CEPA, así como malas relaciones de cooperación técnica y financiera. En realidad, mientras las relaciones entre la CEPA y la Oficina para la región de Africa son relativamente buenas y casi normales, no ocurre lo mismo con la Oficina para la región de los Estados árabes.

36. En la actualidad, la Oficina para la región de los Estados árabes, y con excepción del programa femenino del MULPOC de Tánger, que abarca también un componente agropecuario, no ha participado financieramente en ningún otro programa o proyecto regional africano ni en ningún otro tipo de actividad de la CEPA, aun cuando hay proyectos que se realizan en países que caen bajo su jurisdicción. Como consecuencia de ello se ha limitado no solamente el alcance y el efecto de esos proyectos, sino también la acción de la CEPA. En efecto, el hecho de que todos los proyectos sean financiados por la Oficina para la región de Africa representa una merma en los recursos financieros puestos a disposición del resto del continente.

37. Esa Oficina jamás ha participado en ninguna reunión del Consejo de Ministros de la CEPA, ni asistido a ella, mientras que cerca de la mitad de los países que abarca están representados a nivel ministerial.

38. Cabe sorprenderse de la enorme inercia del PNUD frente a este problema concreto. Sería muy deseable que se aportaran sin tardanza soluciones a esos bloqueos, en el momento en que se trata de iniciar un nuevo ciclo de programación.

39. Es preciso encontrar mecanismos funcionales que posibiliten una mejor utilización de los recursos, de modo que se respete la ley del número y de las necesidades, y que lo hagan sobre la base de programas comunes bien diseñados y bien coordinados, en colaboración con la CEPA. En otras palabras, el PNUD debe tener en cuenta la unidad del continente africano; la elaboración del programa regional y la distribución de los recursos deben reflejar esa realidad.

IV. EJECUCION DE PROYECTOS REGIONALES (LA CEPA COMO ORGANISMO DE EJECUCION)

A. Los problemas concretos

Estos se producen principalmente en tres niveles:

1. A nivel de la CEPA

40. Durante mucho tiempo la Comisión fue considerada un centro de estudios. En consecuencia, se crearon pautas habituales al respecto, tanto a nivel de las mentalidades de los gobiernos y de los demás órganos del sistema de las Naciones Unidas (PNUD), organismos especializados e incluso la Secretaría), como de los funcionarios de la propia Comisión. La secretaría de la CEPA ha tomado conciencia de la necesidad de transformar a los funcionarios en agentes operacionales para la prestación de apoyo a los proyectos y la ejecución de éstos. Es preciso iniciar un esfuerzo de reeducación a nivel de los responsables, y del personal de la Comisión en general, para cambiar las mentalidades y los hábitos y a fin de aumentar la eficacia operacional de las divisiones técnicas, así como de los servicios administrativos.

1.1. La capacidad de la CEPA para prestar apoyo

41. Como lo hemos indicado claramente, la capacidad en materia de apoyo y gestión de los proyectos está lejos de ser adecuada o satisfactoria. En todo caso, está lejos de lo que debería esperarse de un organismo de ejecución. Como lo hemos indicado ello se debe principalmente y en primer lugar a la relativa "juventud" de la CEPA como organismo de ejecución de proyectos que no sean estudios y en segundo lugar a la insuficiencia de las actuales estructuras de la CEPA, tanto técnicas como administrativas, para asumir esta nueva función. Por esa razón el PNUD y algunos organismos especializados, entre otros, afirman que la CEPA carece de las capacidades técnicas necesarias para pasar a la fase de ejecución de los proyectos. Esta laguna se debe también a la insuficiencia de la coordinación entre las diferentes divisiones técnicas de la CEPA. En nuestra opinión en este momento es menester realizar una reorientación fundamental del método de trabajo; se trata, precisamente, de los papeles más responsables que podrían desempeñar la Oficina de Coordinación de Políticas y Programas y la División de Asistencia Técnica, Cooperación y Operaciones. No obstante, en descargo de la CEPA habría que agregar que la ejecución de proyectos multisectoriales y multidisciplinarios también se hace difícil para los organismos especializados asociados a dicha ejecución. En efecto, estos últimos a menudo encuentran dificultades en cumplir con las directivas de la CEPA, no obstante ser la Comisión el organismo principal de ejecución.

1.2. La gestión de los gastos generales

42. Como ya hemos expresado, para ser eficaz en materia de ejecución y apoyo de los proyectos, es necesario un refuerzo de las estructuras de la CEPA directamente

/...

encargadas de las operaciones. Uno de los aspectos principales de la lucha en esta esfera es incontestablemente una gestión eficaz y rigurosa de los gastos administrativos de los proyectos o gastos generales. Al igual que los otros organismos de ejecución especializados, la CEPA debe tratar de definir una política sistemática para utilizar esos gastos generales con fines de apoyo activo de los proyectos a los que dichos gastos corresponden y para dar posteriormente origen a nuevos proyectos. Lamentablemente, por el momento no hay en la CEPA relación evidente entre los gastos generales generados por los proyectos y el apoyo a esos mismos proyectos. Para poder lograr un mínimo de eficacia sería absolutamente necesario que existiera esa relación.

43. En nuestra opinión, los fondos correspondientes a "gastos generales" deberían tener básicamente tres destinos:

- gastos para el refuerzo de las capacidades de las estructuras encargadas de ejecutar los proyectos (personal y material de las divisiones técnicas);
- refuerzo de las estructuras de apoyo administrativo a la ejecución de los proyectos, como contratación de expertos y compra de equipos;
- finalmente, debería preverse como tercer aspecto la financiación de las misiones de programación ante los Estados realizadas por el PNUD, las demás fuentes de financiación y las demás organizaciones del sistema, de manera de contar con una presencia en todos los lugares donde se consideren proyectos.

44. Uno de los hechos que hemos podido comprobar es la escasa iniciativa demostrada por la CEPA en materia de elaboración de programas, tanto en el plano regional como en el nacional. Podría confiarse esa misión a una dependencia de preparación de programas. Además, como lo indicaremos más adelante, consideramos que los "centros multinacionales de programación y operaciones" (MULPOC) podrían encontrar allí una eficaz oportunidad de reconversión y utilización. De la misma manera en la sede, es menester reforzar la Oficina de Coordinación de Políticas y Programas para que pueda desempeñar plenamente su papel de elaboración y coordinación de programas de asistencia técnica.

2. A nivel de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York

45. Es necesario reconocer y expresar sin ambages que la resolución 33/202 confiere atribuciones a las comisiones regionales pero no indica claramente los medios para que asuman esas responsabilidades. Aún hay una excesiva centralización de atribuciones lo que debilita algunas estructuras operacionales de las comisiones y causa demasiada lentitud en ciertos procedimientos. Algunos servicios en la Sede e incluso algunas personas hasta llegan a plantear el problema en términos de su propia supervivencia. En consecuencia, en esas condiciones es sumamente difícil plantear una rápida evolución positiva de la situación.

3. A nivel del propio proyecto

46. Algunos expertos y parte del personal de los proyectos ejecutados en cooperación con otros organismos y contratados por estos últimos, desean trabajar independientemente de la Comisión, aun cuando ésta tenga la responsabilidad del proyecto. Esto da lugar a numerosos conflictos y malentendidos y favorece la mala gestión y en algunos casos incluso la malversación.

B. La contratación del personal

47. Corrientemente se distingue entre el personal de la secretaría y el personal técnico contratado para los proyectos. Pero tanto en un caso como en otro, el procedimiento de contratación sigue siendo prácticamente el mismo; en especial, en uno y otro caso las comisiones económicas regionales están obligadas a remitirse a Nueva York ("Servicio de Contratación para la Asistencia Técnica" - SCAT - u "Oficina de Servicios de Personal") para las contrataciones a partir de ciertas categorías: P-5 y categorías superiores para el personal de la secretaría, L-5 y categorías superiores para el personal técnico de los proyectos.

48. Omitiremos voluntariamente los problemas planteados por la contratación del personal de la secretaría; por otra parte, son de conocimiento general y pueden resumirse mediante el siguiente antitético: las comisiones regionales reivindican la libertad total de contratar a todos los niveles, principio fundamental de su autonomía y de la descentralización decidida en 1977 en virtud de la resolución 32/197 y la Secretaría general aduce la defensa de principios como la representación de los Estados en la plantilla, la pluralidad de las candidaturas y la universalidad de las Naciones Unidas, para mantener esas funciones en Nueva York.

49. Acá nos interesa el caso de la contratación de personal técnico para proyectos financiados por el PNUD, la cual plantea problemas de naturaleza totalmente distinta, en particular tres:

1. La CEPA no dispone de una lista de candidatos que sea operativa. Hasta el momento, cuando se trata de realizar contrataciones la CEPA procede a publicar las vacantes de puestos en la sede o en otras organizaciones del sistema, e incluso en periódicos. Asimismo, en la mayor parte de los casos son las propias divisiones que los van a utilizar las que tratan de identificar a los candidatos. En consecuencia, el procedimiento actualmente utilizado en la CEPA es muy artesanal y muy poco confiable. El servicio de contratación de Nueva York podría poner a disposición de la CEPA una lista de candidatos y contribuir a la formación de personal competente en la utilización de dicha lista. Ello tendría la ventaja de poner a disposición de los proyectos a candidatos más adaptados al medio y a los problemas concretos del continente. Para la realización de este proyecto es indispensable contar con el apoyo del PNUD.

2. La CEPA carece de un servicio especializado en la contratación de personal de proyectos. Todas las contrataciones, sean cuales fueran, son efectuadas por los mismos funcionarios. La gran concentración de las tareas de contratación causa lentitud y errores en el procedimiento. La creación y el robustecimiento de un servicio de ese tipo deberían vincularse a la creación de una

/...

"lista de candidatos" como la mencionada precedentemente. Las nuevas atribuciones de la CEPA como organismo de ejecución de los proyectos y sus aspiraciones en esta esfera deberían legitimar la creación de infraestructuras de apoyo de esa índole. He allí una esfera donde evidentemente podrían utilizarse racionalmente los recursos procedentes de gastos generales, como ya lo hemos indicado.

3. No existe ningún procedimiento interno para medir la eficacia del servicio de contratación del personal, como así tampoco normas al respecto. Si se admite en la situación actual que ello podría ser fuente de complicaciones adicionales, habida cuenta de la insuficiencia y de las calificaciones del personal, es indispensable la creación de esos útiles de trabajo, en caso de que se considerara la posibilidad de dotar a la CEPA de una "lista de candidatos" y un servicio de contratación, según se ha sugerido precedentemente.

C. La compra de los equipos

50. También en ese caso, el hecho de que deba aprobarse en Nueva York todo gasto superior a 40.000 dólares causa enormes perjuicios a la ejecución de los proyectos. Los responsables aspiran a una descentralización de las atribuciones, por lo menos para las compras con cargo a recursos extrapresupuestarios. Con respecto a la compra de equipo, es posible citar otros tres factores de entorpecimiento:

1. A nivel de la CEPA: las divisiones técnicas encargadas de los proyectos carecen de todo sentido de "timing" es decir de la planificación de las compras en el tiempo. Esperan hasta el último momento, por lo general a fin de año, para presentar precipitadamente sus solicitudes de compras. Ello causa considerables errores y embotellamientos, habida cuenta de la insuficiencia del personal del servicio de compras.

2. A nivel del proyecto sobre el terreno: las descripciones de los equipos presentadas por los expertos muy a menudo son incompletas. Habida cuenta de que ni el personal del servicio de compras ni los miembros de la Comisión son especialistas, algunas solicitudes de compras se ven bloqueadas por esa razón en la CEPA durante períodos prolongados, incluso antes de que estas solicitudes se envíen a Nueva York.

3. A nivel de los representantes residentes: hay un problema de coordinación para la liquidación de los gastos. Los representantes residentes sólo adoptan medidas si así se les solicita desde la sede del PNUD, aun cuando la CEPA sea el organismo de ejecución del proyecto. Con respecto a este aspecto en particular, los representantes residentes deberían proceder del mismo modo que con los demás organismos especializados.

51. Un aspecto importante que es necesario destacar en lo relativo a las actividades de contratación de los expertos y de compra de los equipos, es que la excesiva concentración de la facultad de firmar en el Secretario Ejecutivo redundaba en bloqueos. Si bien el Secretario delega esa facultad cuando se ausenta prolongadamente, sería necesario estudiar una delegación sistemática y definitiva

/...

de esas facultades en los servicios interesados, salvo para las contrataciones a niveles muy altos - P-5 y categorías superiores - y las órdenes muy importantes de equipos que pudieran comprometer el crédito de la Comisión.

D. El caso concreto de los MULPOC

52. Esos importantes instrumentos para la preparación de programas, creados por la CEPA, están actualmente en un letargo casi completo. Independientemente de sus dificultades financieras, hay varios bloqueos administrativos que no facilitan la coordinación de las actividades e impiden a los MULPOC funcionar normalmente. Son muchos los que reconocen la necesidad de esos centros; es importante aprovecharlos lo mejor posible y asignarles papeles bien precisos e innovadores, en relación con las nuevas aspiraciones de la Comisión. Hemos mencionado un importante aspecto de la preparación de los programas, que los MULPOC representan el brazo armado de la Comisión ante los gobiernos y otras organizaciones, con miras a ganar para la Comisión la confianza que tanto necesita, así como obtener proyectos que ejecutaría en beneficio de los Estados y de las organizaciones. Para que puedan desempeñar ese papel, es necesario eliminar algunos bloqueos en las relaciones entre la secretaría de la CEPA y los MULPOC. Tal vez sería necesario considerar un aumento de la autonomía o de la flexibilidad de los procedimientos administrativos, de modo de mejorar sus capacidades operacionales.

E. El papel de los representantes residentes en la gestión de los proyectos regionales

53. En lo que respecta a los proyectos regionales, en un principio los representantes residentes intervienen muy poco en la elaboración del programa regional, que es preparado por la sede del PNUD, casi a puertas cerradas ^{5/}, a punto tal que dichos representantes residentes sobre el terreno se preocupan muy poco por algo en lo que no han participado y respecto de lo cual carecen de "sensibilidad". Ello explica por qué se desinteresan en gran parte del proyecto durante su ejecución. Ahora bien, según el acuerdo celebrado entre la CEPA y el PNUD, este último debe representar a la CEPA en la supervisión y la gestión inmediatas de los proyectos regionales ejecutados por la Comisión sobre el terreno.

54. Los representantes residentes ni siquiera tratan de visitar la sede de la Comisión, a diferencia de lo que hacen con los organismos especializados, cuando deberían visitarla por lo menos aquellos que están en contacto con los proyectos regionales ejecutados por la CEPA.

^{5/} También hemos mencionado que la propia CEPA se asociaba muy poco a la elaboración del programa regional; en consecuencia, todos esos obstáculos hacen que el programa regional sea ineficaz.

V. REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA
REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS

A. La Oficina de enlace del PNUD con la CEPA

55. Desde 1977, el PNUD ha establecido una Oficina de enlace con la CEPA a fin de ayudar a ésta a que diseñe y prepare programas y elabore proyectos y de facilitar sus relaciones con el PNUD.

56. Por el hecho de existir, esta Oficina ha ayudado mucho a la comprensión y a la aplicación de los procedimientos del PNUD por parte de la CEPA, y a la resolución de varios problemas materiales de menor importancia. No obstante, la utilidad de esta Oficina en el plano operacional no es evidente dado que no hay ninguna descentralización de responsabilidades desde la sede del PNUD hacia la Oficina. Todo lo concerniente a la firma de documentos de proyectos, sea cual fuere su importe, así como a las revisiones del presupuesto de los proyectos aunque sean de menor cuantía, debe necesariamente pasar por la sede del PNUD.

57. No cabe duda de que sería útil modificar el mandato de esta Oficina para conferirle mayores facultades y hacerlo así más operacional. Para ello, tal vez convendría mejorar la calidad del personal de la Oficina y elevar el nivel de representatividad, de manera de delegar en ella algunas funciones de firma o de revisión, como ocurre con los representantes residentes.

58. Es necesario considerar también el hecho de que esta Oficina sólo se ocupa de los proyectos con base en Addis Abeba y que los proyectos fuera de esta ciudad incumben a los respectivos representantes residentes, de conformidad con los procedimientos del PNUD.

59. Ya hemos indicado el escaso interés de los proyectos regionales en el orden de importancia de las preocupaciones de los representantes residentes. Insistiremos acá nuevamente en la necesidad de que los representantes residentes se interesen en los programas y proyectos regionales.

B. Las oficinas para las regiones en la sede del PNUD

60. Hay un debate interesante en curso sobre si convendría que las oficinas del PNUD para las regiones se instalaran sobre el terreno, cerca de la realidad. Este problema debe plantearse en forma global.

61. A nuestro juicio, esa solución no carecería de dificultades de tipo logístico. Sería preciso evaluar las ventajas y los inconvenientes de esa medida a la luz del nuevo papel que debería ser asignado a las oficinas para las regiones en lo que respecta a la concepción y la coordinación de los programas. Pensamos que el papel de las oficinas para las regiones debería ser el de orientar la acción del PNUD hacia una nueva política, basada en la integración de los programas de desarrollo. Por el momento, en lo que respecta a la preparación de los programas regionales comprobamos que la sede no se apoya suficientemente sobre los representantes residentes; éstos no son muy sensibles a la cuestión y en consecuencia no pueden sensibilizar a su vez a los gobiernos. Cabe intensificar

/...

las actividades al respecto, para que los representantes residentes asuman mayores responsabilidades en la tan importante esfera de los programas y proyectos regionales.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

62. Toda la comunidad internacional, y las Naciones Unidas en particular, despliegan una actividad muy intensa en apoyo de las actividades de los países africanos que enfrentan las considerables dificultades inherentes a su situación de subdesarrollo. En este contexto, la acción de la Comisión Económica para África (CEPA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es notable. Se han logrado resultados muy positivos, tanto en la ejecución de programas y proyectos de asistencia técnica como en la sensibilización de la opinión africana e internacional hacia los problemas de África y la movilización de los recursos necesarios para la ejecución de programas de desarrollo.

63. En el presente informe nos hemos abstenido voluntariamente de mencionar los éxitos que, por otra parte, son bien conocidos. Nos ha parecido más interesante considerar las relaciones entre ambos organismos, el PNUD y la CEPA; a nuestro juicio - y esperamos haberlo puesto suficientemente de manifiesto en este informe -, si bien esta cooperación ha llegado a tener un nivel apreciable, subsisten algunas dificultades: es posible mejorar algunas esferas de cooperación y desarrollarlas y enriquecerlas en beneficio de un continente compuesto por 26 países que figuran entre los menos adelantados del mundo.

64. Las recomendaciones que formulamos a continuación no son exhaustivas respecto de todos los problemas que hemos podido identificar y que han sido mencionados en el texto. En pro de la claridad y la eficacia, nos hemos limitado a los que, a nuestro juicio, eran más pertinentes a la situación actual de la cooperación entre el PNUD y la CEPA. No obstante, algunos problemas importantes que hemos detectado han sido objeto de sugerencias muy claras por nuestra parte y deseáramos que los responsables de esta cooperación, sea cual fuere el nivel en que se ubiquen, las tengan ampliamente en cuenta en sus respectivas tareas cotidianas de diseño y ejecución de los programas de asistencia técnica. Finalmente, cabe esperar que las recomendaciones que se agregan a continuación encuentren un eco favorable en todos los funcionarios responsables, tanto en la Secretaría como en el PNUD y la CEPA, y que sean seguidas de acciones concretas encaminadas a superar las dificultades que hemos señalado.

A. Comisión Económica para África

Recomendación No. 1

La secretaría de la CEPA debe proceder a redefinir sus programas mediante la modificación del orden de prioridades y la precisión del contenido operacional. Ello tendrá por objetivo que las actividades de la CEPA vuelvan a centrarse en los aspectos esenciales de su mandato, a saber:

a) su papel de coordinadora principal de las actividades de desarrollo a escala del continente africano;

/...

- b) su misión de concebir y realizar programas y proyectos multisectoriales;
- c) la asistencia que la Comisión debe prestar a los Estados en la preparación de sus programas nacionales y la coordinación de estos programas a escala regional.

Recomendación No. 2

Para que la secretaría de la CEPA desempeñe plenamente su papel de organismo de ejecución de proyectos deberá proceder sin tardanza a reforzar sustancialmente sus capacidades de apoyo técnico y administrativo a los proyectos ("backstopping"). En ese sentido, deberá definir una política clara y rigurosa en materia de gestión de los gastos generales ocasionados por los proyectos. Estos deben ser orientados esencialmente hacia las actividades operacionales y su gestión debe distinguirse perfectamente de la de los recursos del presupuesto ordinario de la CEPA.

Recomendación No. 3

La CEPA deberá adoptar una nueva política en lo que respecta al funcionamiento de los MULPOC. Estos últimos son el instrumento operacional de la CEPA ante los Estados en lo que respecta a la elaboración de los programas. Este importante papel, que ha sido reconocido, deberá llevarse a la práctica en los próximos años. La Comisión deberá asignar a esos centros un papel innovador en relación con sus nuevas aspiraciones.

Recomendación No. 4

La CEPA debe estudiar caso por caso el funcionamiento de las instituciones que ha contribuido a crear y que apoya, de modo de poder presentar a quienes suministran los recursos - en especial el PNUD y los Estados - propuestas concretas para que esas instituciones lleguen a ser autosuficientes.

B. PNUD

Recomendación No. 5

Cuando se trate de diseñar y formular programas regionales y nacionales, el PNUD debe apoyarse fuertemente en la CEPA y articularse con ella, habida cuenta de los conocimientos que tiene la Comisión sobre las realidades socioeconómicas de los Estados de la región, con el propósito de llegar a una coherencia óptima de esos dos grupos de programas.

Recomendación No. 6

Es preciso revisar el Manual de Políticas y Procedimientos del PNUD e incluir capítulos o párrafos que traten del robustecimiento del papel de la CEPA, a fin de posibilitar que esta última desempeñe plenamente su papel de coordinación de las actividades de desarrollo a escala del continente.

/...

Recomendación No. 7

El PNUD debe establecer a escala de su sede un mecanismo central de coordinación de todos los programas nacionales, de modo de hacerlos más coherentes con las prioridades regionales definidas por los gobiernos. Ello también posibilitaría que se evitaran las duplicaciones de esfuerzos y aseguraría economías presupuestarias sustanciales.

Recomendación No. 8

Todo documento de proyecto de asistencia financiado por el PNUD u otras fuentes de financiación deberá incluir una cláusula expresa sobre la duración de dicha asistencia, distinta de la mencionada en forma indicativa de los actuales documentos de proyectos. Ello tendría por objetivo que todos los copartícipes (Estados, organismos de ejecución, PNUD) asumieran sus responsabilidades desde un principio.

Recomendación No. 9

La existencia en el PNUD de dos oficinas, una "árabe" y otra "africana" entraña una dispersión de los esfuerzos y de los recursos, en detrimento de la CEPA y de los Estados miembros. Recomendamos que el PNUD tenga en cuenta la unidad del continente africano en lo que respecta a la programación y a la distribución de los recursos destinados a la financiación de los programas.

Recomendación No. 10

El PNUD deberá aumentar la participación de los representantes residentes en la formulación y la supervisión de los programas regionales, para sensibilizarlos mucho más respecto del destino de los proyectos resultantes, que se ejecutan en los países bajo la jurisdicción de los representantes residentes. Estos últimos, además, deberán rendir cuentas periódicamente a la CEPA sobre la ejecución de esos proyectos.

Recomendación No. 11

En lo que respecta a la ejecución de los proyectos multisectoriales, el PNUD debe reconocer a la CEPA la autoridad principal del proyecto. La Comisión será libre y competente en lo que respecta a la elección del organismo especializado que deba ejecutar tal o cual parte del proyecto de cuya ejecución no pueda encargarse la propia Comisión.
