



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/1997/65/Add.2
30 de mayo de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1997
Ginebra, 30 de junio a 25 de julio de 1997
Tema 3 b) del programa provisional*

ACTIVIDADES OPERACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: APLICACIÓN
DE LAS RECOMENDACIONES NORMATIVAS DE LA ASAMBLEA GENERAL

Adición

Coordinación sobre el terreno y a nivel regional

Informe del Secretario General

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| I. COORDINACIÓN A NIVEL DEL PAÍS: EL SISTEMA DEL COORDINADOR RESIDENTE Y MECANISMOS CONEXOS | 1 - 75 | 3 |
| A. Introducción | 1 - 3 | 3 |
| B. Evaluación de las funciones del sistema de los coordinadores residentes | 4 - 75 | 3 |
| 1. Grupos temáticos de trabajo | 6 - 8 | 5 |
| 2. Seguimiento de las grandes conferencias . . . | 9 - 12 | 6 |
| 3. Intercambio de información con el sistema de los coordinadores residentes acerca de las actividades previstas | 13 - 17 | 7 |
| 4. Apoyo del sistema de los coordinadores residentes a la coordinación con los donantes | 18 - 20 | 8 |

* E/1997/100.

ÍNDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| 5. Programación compartida y colectiva | 21 - 23 | 8 |
| 6. Funcionamiento de los comités a nivel de la oficina exterior, incluido el examen de los programas y los proyectos antes de que sean aprobados | 24 - 28 | 9 |
| 7. Función del coordinador residente en la propuesta de enmiendas a los programas por países y aumento de las funciones y atribuciones del coordinador residente . . . | 29 - 33 | 10 |
| 8. La coordinación a nivel de país y las relaciones con las instituciones de Bretton Woods | 34 - 38 | 11 |
| 9. El sistema de coordinadores residentes y los aspectos administrativos de sus funciones: locales y servicios comunes | 39 - 41 | 12 |
| 10. Armonización de normas y procedimientos . . . | 42 - 43 | 13 |
| 11. Enfoque programático | 44 - 49 | 13 |
| 12. Nota sobre la estrategia del país | 50 - 59 | 15 |
| 13. Ejecución por el gobierno | 60 - 70 | 17 |
| 14. Vigilancia y evaluación | 71 - 74 | 18 |
| II. COOPERACIÓN REGIONAL Y SUBREGIONAL PARA EL DESARROLLO | 75 - 109 | 19 |
| A. Introducción | 75 - 79 | 19 |
| B. Tendencias generales | 80 - 84 | 20 |
| 1. Definiciones y categorías | 85 - 88 | 21 |
| C. Cuestiones de coordinación | 89 - 93 | 24 |
| 1. Enfoques | 89 - 92 | 24 |
| 2. Nota sobre la estrategia del país | 93 | 25 |
| D. La función de las comisiones regionales | 94 - 99 | 25 |
| E. La propiedad nacional de los programas regionales | 100 - 108 | 27 |
| 1. Cuestiones que plantea | 100 - 104 | 27 |
| 2. Cooperación subregional | 105 - 106 | 28 |
| 3. Cooperación técnica entre los países en desarrollo | 107 - 108 | 28 |

I. COORDINACIÓN A NIVEL DEL PAÍS: EL SISTEMA DEL COORDINADOR
RESIDENTE Y MECANISMOS CONEXOS

A. Introducción

1. En el presente informe se reseñan cuestiones de actualidad respecto de la coordinación sobre el terreno, con especial atención a lo dispuesto en la materia por las resoluciones de la Asamblea General 47/199 y 50/120. Esas disposiciones se refieren al incremento de la función del sistema de los coordinadores residentes, su funcionamiento efectivo por medio de grupos temáticos y comités a nivel de la oficina, inclusive la revisión y enmienda de programas y proyectos, la ampliación de la base común para la contratación de coordinadores residentes, el mejoramiento de la evaluación de la actuación y el mayor apoyo a la función de los coordinadores residentes. Existen directivas concretas acerca de la nota sobre la estrategia del país, sobre la coherencia del sistema de los coordinadores residentes en aquellos países que no la hayan adoptado y sobre las medidas que deben emprenderse en los ámbitos del enfoque programático y la ejecución por el gobierno para que mejore la colaboración a nivel de todo el sistema.

2. El presente informe abarca una gran variedad de cuestiones que facilitan la cooperación del sistema de las Naciones Unidas a nivel del país y ofrece información sobre los locales comunes y los servicios compartidos, la evaluación y supervisión conjuntas y varios otros temas que anteriormente se examinaban individualmente.

3. La coordinación sobre el terreno con el sistema de las Naciones Unidas corresponde, en primer lugar, al sistema de los coordinadores residentes. Reviste especial importancia analizar cómo ha progresado el funcionamiento del sistema, a lo cual se procede a continuación, en tres niveles: a) medidas emprendidas en el plano mundial para definir los mandatos y las funciones y reforzar el sistema ampliando la base de contratación, mejorando la evaluación de la actuación e impartiendo asesoramiento a las oficinas sobre el terreno; b) medidas a nivel del país; y c) nuevas cuestiones y necesidades.

B. Evaluación de las funciones del sistema de los coordinadores residentes

4. Para fortalecer el sistema de los coordinadores residentes en el plano mundial se han tomado las medidas siguientes:

a) En carta de fecha 17 de marzo de 1997, dirigida al Presidente de la Asamblea General, el Secretario General anunció las decisiones adoptadas el 17 de marzo de 1997 para lograr una mayor coherencia del sistema de las Naciones Unidas a nivel de cada país (véase el documento A/51/829). Asimismo, el Secretario General encargó al Grupo del Comité Ejecutivo de Operaciones de Desarrollo que pusiera en práctica esas directivas. Se están aplicando varias medidas prácticas para fortalecer el sistema de los coordinadores residentes, de manera que quede mejor definida la doble función de los coordinadores residentes y de los representantes residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y para que haya una mayor selección de candidatos, altamente calificados, con experiencia reciente en los organismos del sistema de las

Naciones Unidas, organizar un sistema de evaluación centrado en la competencia y los resultados, fomentar la concepción de equipo en el país, apoyar la capacitación en el sistema de los coordinadores residentes (recursos y respaldo en la Sede), y simplificar el proceso de aprobación;

b) En cuanto al Comité Administrativo de Coordinación (CAC), en especial el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO), en el segundo semestre de 1997 estarán listas unas nuevas directrices para el sistema de los coordinadores residentes y cuestiones conexas del programa. Además, el Grupo de Trabajo del CCCPO sobre el sistema de los coordinadores residentes ha examinado las cuestiones que afectan a todo el sistema en relación con el funcionamiento del sistema de los coordinadores residentes. El Grupo de Trabajo aprobó el alcance y el contenido de las nuevas directrices, aprobó las medidas tomadas por el PNUD para ampliar la base común de contratación de coordinadores residentes y aprobó la institución de un sistema de evaluación centrado en la competencia y los resultados, así como de un sistema de capacitación para el sistema de los coordinadores residentes, mejoras en los informes anuales del sistema de los coordinadores residentes y la ampliación del proyecto sobre evaluación común para los países, iniciado por el Grupo Consultivo Mixto de Políticas (GCMP), a todos los organismos interesados del sistema de las Naciones Unidas;

c) En febrero de 1997, las Naciones Unidas organizaron en el Centro Internacional de Perfeccionamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Turín un taller sobre el perfeccionamiento de las prácticas del sistema de los coordinadores residentes y asuntos conexos, en colaboración con la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas. Los resultados de este taller servirán para formular directrices aplicables a todo el sistema;

d) Se han adoptado una serie de medidas para aplicar la resolución 50/120 de la Asamblea General en el contexto del sistema de los coordinadores residentes:

- i) La base común ampliada incluye, además de los organismos miembros del GCMP, los cuatro grandes organismos especializados: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Todas estas organizaciones han presentado candidaturas y participaron, en diciembre de 1996, en las consultas anuales sobre la lista de candidatos;
- ii) Se está consultando con los gobiernos anfitriones el anuncio de vacantes para coordinadores residentes. En casos en que el puesto de coordinador residente incluía funciones de coordinación humanitaria, se han celebrado consultas con el Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas. En los casos en que los coordinadores residentes desempeñaban funciones del Centro de Información de las Naciones Unidas, se ha consultado con el Departamento de Información Pública de la Secretaría de las Naciones Unidas;

- iii) Se está tratando en especial de que un mayor número de mujeres ocupen puestos de coordinador residente;
- iv) El Administrador del PNUD, en su calidad de funcionario designado por el Secretario General para dar apoyo administrativo, está incrementando ese apoyo a la función de los coordinadores residentes;
- v) Los recursos que la Junta Ejecutiva del PNUD dedica al sistema de los coordinadores residentes representan el 1,7% de los recursos básicos destinados a las actividades concretas para programas asignados por la Asamblea General (estimados en 17 millones de dólares de los EE.UU.). Se calcula que un 30% de los presupuestos de las oficinas del PNUD sobre el terreno se dedica a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas (la Junta asignó 48 millones de dólares de los EE.UU. anuales para tal fin);
- vi) Se sigue dando prioridad a la capacitación de los coordinadores residentes y otros altos representantes sobre el terreno. Alrededor de 80 equipos en el país han sido capacitados en la formación de equipos y se está preparando una nueva generación de seminarios bajo los auspicios del CCCPO.

5. En general, como parte del concepto de equipo, la participación de los equipos en el sistema de los coordinadores residentes tiende a aumentar. Se ha podido comprobar que el logro de buenos resultados depende de la capacidad de todos los miembros del sistema de las Naciones Unidas de integrarse plenamente en el equipo. Esto exige que todos los miembros tengan un estilo de gestión que conjugue el papel principal del coordinador residente en las principales iniciativas del sistema de las Naciones Unidas con una adecuada delegación de atribuciones a los organismos miembros, basada en el concepto de organismo rector.

1. Grupos temáticos de trabajo

6. Los grupos temáticos de trabajo aunque son mecanismos importantes, no siempre han funcionado con plena efectividad. Según los informes de 1996 sobre los coordinadores residentes (107 informes a abril de 1997) dichos grupos existen como mínimo en 84 de los 107 países en que hay programas. No obstante, ello no significa que dichos grupos tengan ya una función importante dentro del sistema de los coordinadores residentes. En algunos países su función se reduce a la información o negociación oficial entre instituciones, por lo cual siguen teniendo un papel marginal. En la mayoría de los países, se celebran otras reuniones de coordinación, a veces oficiosas, para intercambiar información sobre los programas respectivos. En muchos casos, han servido para que mejore la colaboración en todo el sistema, especialmente en el nivel intermedio, entre los funcionarios del cuadro orgánico. Los grupos temáticos de trabajo permiten también aplicar de manera práctica el concepto de organismo rector, pues dan a los organismos la oportunidad de estar al frente de determinados grupos, según su mandato o competencia.

7. Estos grupos de trabajo se encargan de temas como el género, el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), la

seguridad de los alimentos y la nutrición, la salud reproductiva, la población desplazada, las actividades para hacer frente a los desastres, el agua, los procesos de paz y de gobierno, la educación, el medio ambiente, la juventud, los niños en circunstancias difíciles y los problemas relacionados con las drogas. En ocasiones, se ocupan de temas más generales, tales como el desarrollo social y económico, o incluso más amplios, como la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano sostenible o la dimensión humana del desarrollo. En el terreno administrativo, los grupos interinstitucionales pueden encargarse de temas como la seguridad, la vivienda, el estudio de los sueldos locales, el ajuste por lugar de destino y la clasificación de puestos. Cuando un grupo cuenta con capacidad técnica profesional y recursos adecuados hay muchas probabilidades de que logre resultados tangibles.

8. A veces, los grupos temáticos aceptan la participación de funcionarios no pertenecientes a las Naciones Unidas, tales como representantes de organizaciones de la sociedad civil o donantes, según sea el caso. Es frecuente la participación de funcionarios de los gobiernos.

2. Seguimiento de las grandes conferencias

9. Durante su período sustantivo de sesiones de 1995, el Consejo tomó nota de las iniciativas emprendidas por el sistema de las Naciones Unidas, a nivel del CAC, para el seguimiento coordinado de las grandes conferencias internacionales en las esferas económica y social y esferas conexas. El Consejo reconoció que estas conferencias estaban vinculadas entre sí y contribuían a un marco integrado de asociación mundial para el desarrollo. Por más que la aplicación de las declaraciones y programas de acción adoptados por las conferencias internacionales recayera principalmente en los gobiernos, el Consejo reconoció que cabía al sistema de las Naciones Unidas una importante función de contribuir a la aplicación de los resultados de dichas conferencias, facilitarla, examinar su marcha y promover sus objetivos.

10. A nivel mundial, el CAC ha establecido varios grupos interinstitucionales para dar apoyo integrado a la adopción de medidas en el país sobre temas relacionados entre sí, concretamente servicios sociales básicos para todos, entorno propicio para el desarrollo económico y social, empleo y medios de subsistencia sostenibles, igualdad de la mujer y de género, y desarrollo sostenible. En el plano regional, durante sus reuniones interinstitucionales regulares con representantes regionales de los organismos de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales se ocupan del seguimiento de las conferencias en su aspecto regional.

11. A nivel de país, la Asamblea General reafirmó la función de los coordinadores residentes, quienes en estrecha consulta con los gobiernos nacionales, debían facilitar una ejecución coherente y coordinada sobre el terreno de las actividades que desarrollan las Naciones Unidas de resultados de las grandes conferencias internacionales. El resultado combinado de las conferencias mundiales debe ser absorbido mediante una integración coordinada en los procesos nacionales, partiendo del concepto de enfoque programático, de manera que las estrategias y los programas inspirados en los temas de esas conferencias también tengan realmente en cuenta las prioridades y necesidades nacionales. No obstante, pocos países han logrado esta integración coordinada.

12. Las iniciativas a nivel de todo el sistema para promover las actividades complementarias a las conferencias internacionales no siempre son efectivas, si bien pueden ser cruciales para que los gobiernos participen en dichas conferencias y creen unos marcos conceptuales integrados para su política nacional. A este respecto, se plantean dos cuestiones críticas: a) la relación subyacente entre los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas puede llegar a depender demasiado del apoyo que brinde el sistema, con lo cual las actividades que siguen a las conferencias se hallan excesivamente en función de los recursos, y b) los objetivos y análisis para el plano nacional, identificados en los programas mundiales, exigen que se ponga empeño para encauzarlos en los procesos nacionales.

3. Intercambio de información con el sistema de los coordinadores residentes acerca de las actividades previstas

13. El intercambio de información es una cuestión fundamental, en la cual el sistema de los coordinadores residentes ha dado resultados sustantivos, y se está extendiendo cada vez más a los entes nacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. El intercambio de información comprende bancos de datos compartidos, que recientemente han permitido al sistema de los coordinadores residentes avanzar en la elaboración de una evaluación común para los países, una herramienta que permitirá formular análisis de situación de uso común. Dicha evaluación irá unida a la formulación de la nota sobre la estrategia del país y, donde proceda, al marco de asistencia para el desarrollo, como medida a nivel de todo el sistema para atender las prioridades nacionales. Según un 46% de los coordinadores residentes, los organismos miembros del GCMP habían celebrado consultas acerca de la armonización del sistema de información, necesaria para la evaluación común para los países. Según un 36% de los coordinadores residentes, los organismos miembros del GCMP llegaron a un acuerdo para emprender la preparación de la evaluación común en sus países respectivos, y en algunos casos ya se han comenzado los trabajos preliminares. Sin embargo, un 30% de los coordinadores residentes indicó que no estaba previsto proceder a una evaluación.

14. Cabe destacar el análisis normativo como la actividad de intercambio de información más prometedora, como puede verse en los países en que se están tomando medidas coordinadas. La importancia de dichas medidas aumentará si se consigue una mayor participación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, de manera que el análisis normativo enlace con la evaluación común para los países y la nota sobre la estrategia del país.

15. En varios países se ha destacado la importancia de mejorar las comunicaciones electrónicas con el sistema de las Naciones Unidas mediante la Red Local y el acceso común a Internet.

16. Aunque sigue siendo necesario mejorar el intercambio de información con las instituciones de Bretton Woods, hay datos en el sentido de que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional están participando más en la formulación de la nota sobre la estrategia del país en los casos en que así lo decide el gobierno, especialmente cuando dichas instituciones están representadas en el país.

17. El intercambio de información o la consulta están generalizados cuando se trata de asuntos operacionales y administrativos o de cuestiones sustantivas y programáticas. No obstante, la información relativa a los programas se reduce habitualmente a un intercambio general de opiniones o a una información con carácter ex post facto, lo que impone límites a una verdadera coordinación de las actividades relativas a los programas. Aunque la información con carácter ex post facto sea útil, resulta insuficiente para una coordinación efectiva de los programas.

4. Apoyo del sistema de los coordinadores residentes a la coordinación con los donantes

18. Algunos gobiernos recurren a la función coordinadora del coordinador residente para facilitar las consultas con la comunidad de donantes. En estos casos, el coordinador residente propicia un diálogo sobre política y la celebración de consultas frecuente con los donantes. Esta función siempre se lleva a cabo en apoyo del gobierno, mediante el intercambio de información y una división funcional de las obligaciones con los donantes bilaterales y aprovechando la neutralidad del sistema de las Naciones Unidas para propiciar el diálogo normativo entre la comunidad de donantes y el gobierno. Esta función puede ser de especial importancia cuando se tratan cuestiones delicadas, habida cuenta de la neutralidad de las Naciones Unidas a la hora de brindar asesoramiento y apoyo técnico para la formulación de las políticas y el fomento de la capacidad.

19. Las reuniones periódicas con los donantes bilaterales se realizan con el consentimiento del gobierno anfitrión y propician el diálogo normativo entre el gobierno y los donantes, tienen una función de enlace entre el gobierno y la comunidad de donantes, contribuyen a una acción consecuente de los donantes, ofrecen un foro para el intercambio de información y facilitan la preparación de las reuniones de la mesa redonda y el grupo consultivo. A fin de que esta aportación del coordinador residente llegue a buen fin, a menudo es necesario que el sistema de los coordinadores residentes movilice un apoyo técnico de alta calidad para esa función coordinadora.

20. En algunos países, el coordinador residente propiamente dicho es el único miembro del sistema de los coordinadores residentes autorizado a participar en las reuniones de donantes. Para que el sistema de las Naciones Unidas pueda materializar plenamente sus posibilidades de contribuir a la coordinación a nivel de país, es necesario que los organismos del sistema de las Naciones Unidas puedan generar, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los insumos técnicos necesarios con alta calidad y puntualidad.

5. Programación compartida y colectiva

21. El establecimiento de mecanismos a nivel de todo el sistema para la programación compartida y colectiva parece avanzar con lentitud. En general, hay consultas sobre la orientación general de los distintos programas, pero no existen modalidades ni procedimientos específicos que permitan armonizar e integrar la formulación de cada programa. Una medida esencial, que no suele practicarse, es que cada organismo comunique sus principales ideas en materia de

programas y proyectos a los demás organismos desde el principio, antes de que hayan invertido tiempo y dinero en su elaboración y antes de que sean, por tanto, reacios a estudiar vías alternativas para hacer frente a problemas de desarrollo.

22. Una de las prioridades del GCMP es la armonización de los ciclos de programación. Por más que ello no implique la armonización de los programas, se esperaba que la sincronización de los ciclos iba a acabar facilitando la armonización de los programas, puesto que los gobiernos tendrían una visión general de, cuatro programas a la vez como mínimo. Esta iniciativa se ha visto afectada por la introducción de cambios de programación en el PNUD, y en cierta medida, en el Programa Mundial de Alimentos (PMA). A marzo de 1997, 27 países habían armonizado sus ciclos, mientras que estaba previsto armonizar para antes de 1999 otros 54.

23. El Secretario General ha pedido a todos los fondos y programas de las Naciones Unidas que se unan en un sólo marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo con equipos de las Naciones Unidas en cada país, bajo la dirección del coordinador residente, al objeto de preparar un programa común y un marco de programas-recursos a nivel del país, en plena consulta con el gobierno y con el fin de apoyarlo.

6. Funcionamiento de los comités a nivel de la oficina exterior, incluido el examen de los programas y los proyectos antes de que sean aprobados

24. En la mayoría de los países, el mecanismo básico de consultas interinstitucionales dentro del sistema de los coordinadores residentes es la reunión periódica entre los jefes de los organismos, que presenta informes al comité a nivel de la oficina exterior, con arreglo al párrafo 40 de la resolución 47/199 de la Asamblea General.

25. La Asamblea General decidió que los comités a nivel de la oficina exterior examinaran las actividades sustantivas de las Naciones Unidas, incluidos los proyectos de programas para el país y los programas y proyectos sectoriales, antes de que fueran aprobadas por las distintas organizaciones y que fuesen uno de los principales medios para el intercambio de experiencias en el seno del sistema de las Naciones Unidas. A tal efecto, el seminario celebrado en febrero de 1997 en el Centro Internacional de Perfeccionamiento de la OIT en Turín sugirió que se estableciera en cada país en que hubiese un programa un comité de examen de los programas por países del sistema de las Naciones Unidas.

26. En sus informes anuales, los coordinadores residentes confirmaron que se habían establecido comités a nivel de la oficina exterior en 86 de los 107 países. Sin embargo, la experiencia demuestra que, con la excepción de los coordinadores residentes, los representantes en cada país de los organismos y órganos de las Naciones Unidas no suelen tener presente la razón de ser y las funciones de los comités a nivel de la oficina exterior. La regularidad y la frecuencia de las reuniones de los jefes de los organismos varían de país a país, al igual que varía el carácter oficial de dichas reuniones.

27. En 46 de los 107 países en que hay un programa, los coordinadores residentes han informado de que los comités a nivel de la oficina exterior prestaron atención a las cuestiones sustantivas en el examen de los programas y los proyectos, antes de que fueran aprobados por las distintas organizaciones, incluidos los proyectos de programas para el país, cómo se señala en el párrafo 41 de la resolución 50/120 de la Asamblea General. En 61 de los 107 países, los coordinadores residentes informaron de que el comité a nivel de la oficina exterior había hecho que, por una parte, aumentara la participación de los diversos organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas en los procesos de programación del resto de países, incluidos los exámenes de mitad de período, y que, por otra parte, aumentara su colaboración en materia de evaluación de las necesidades y análisis de la situación. En las reuniones de los jefes de los organismos, el orden del día comprende cuestiones prácticas y administrativas, el intercambio de información sobre las condiciones políticas prevalecientes en el país, el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en la preparación y el seguimiento de conferencias internacionales, la formulación de la nota sobre la estrategia del país, la preparación de evaluaciones comunes para los países y la formulación de posiciones comunes sobre cuestiones de desarrollo.

28. Sin embargo, no está claro que los comités a nivel de la oficina exterior estén examinando las actividades sustantivas en todo el sistema, de manera que se adopten decisiones oficiales a nivel de todo el sistema que repercutan en la orientación, la definición, la aprobación y la armonización de los nuevos programas.

7. Función del coordinador residente en la propuesta de enmiendas a los programas por países y aumento de las funciones y atribuciones del coordinador residente

29. En el párrafo 39 de su resolución 47/199, la Asamblea General sentó las bases de las funciones actuales del coordinador residente. En su carta de fecha 17 de marzo de 1997 (A/51/829), el Secretario General reafirmó que debía fortalecerse y resaltarse en mayor medida la posición del coordinador residente como representante del Secretario General designado para la cooperación para el desarrollo y jefe de equipo de las Naciones Unidas en el país. En los párrafos 39 y 40 de su resolución 50/120, la Asamblea General reafirmó las funciones y las atribuciones de los coordinadores residentes, señaló que recaería en ellos la responsabilidad de facilitar una ejecución coordinada, a nivel nacional, de las actividades que desarrollen las Naciones Unidas de resultados de las grandes conferencias internacionales y pidió que se informara a los coordinadores residentes, en las primeras etapas de la formulación de las actividades programáticas previstas por los organismos del sistema de las Naciones Unidas. La necesidad de aumentar las funciones y atribuciones de los coordinadores residentes en materia de planificación y coordinación de programas se reafirma en el párrafo 42 de dicha resolución, que les autoriza para que, en estrecha consulta con los gobiernos, propongan a los jefes de los organismos de las Naciones Unidas que, si es necesario, se enmienden los programas por países y los proyectos y programas principales, a fin de ajustarlos a la nota sobre la estrategia del país.

30. La experiencia indica que un factor fundamental para el buen funcionamiento del sistema de los coordinadores residentes es que todos los miembros del equipo

de las Naciones Unidas en el país coincidan en la importancia de la función del coordinador residente. Éste y sus homólogos deben establecer unas relaciones a nivel de todo el sistema basadas en un planteamiento colegial y de equipo dentro del sistema de las Naciones Unidas.

31. Sin embargo, in strictu sensu, no se reconocen las atribuciones del coordinador residente en lo tocante a la evaluación de nuevas propuestas de actuación o programas. Esta función también exigiría que aumentara el apoyo profesional al coordinador residente.

32. En su resolución 50/120, la Asamblea General invitó al sistema de las Naciones Unidas a que prestaran el apoyo necesario al sistema de los coordinadores residentes. Sin embargo, no hay datos claros acerca de cómo están reaccionando a esta invitación otros organismos distintos del PNUD. En algunos casos concretos, se ha establecido una dependencia de apoyo interinstitucional, financiada conjuntamente, para contribuir a algunas de las funciones sustantivas, administrativas, de seguridad y de presentación de informes que tiene el coordinador residente. En otros casos, se ha logrado cierta financiación conjunta gracias a la iniciativa y el empeño del coordinador residente, interesado en respaldar la formulación de la nota sobre la estrategia del país y otras tareas comunes. Hay contribuciones en especie por parte de organismos que ofrecen apoyo profesional en forma de personal, aunque ello no ocurre en todo el sistema.

33. Varios representantes del sistema de las Naciones Unidas en los países han señalado la falta de incentivos adecuados para dedicar tiempo al apoyo de las funciones del sistema de los coordinadores residentes. En ocasiones, el sistema depende demasiado de la iniciativa personal, pero no la respalda con recursos, reconocimiento profesional u otros tipos de apoyo administrativo.

8. La coordinación a nivel de país y las relaciones con las instituciones de Bretton Woods

34. En su resolución 1996/43, la Asamblea General instó a que las instituciones de Bretton Woods y el resto del sistema colaboraran en la práctica en diversos aspectos de las actividades operacionales. La colaboración del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones de Bretton Woods a nivel de país comprende: a) la reunión de datos, la creación de bancos de datos y la participación en la información sobre el análisis de la situación y la política en materia de desarrollo; b) las consultas sobre orientación normativa, los programas de ajuste estructural, las reuniones de estrategia, la programación sectorial, las necesidades de asistencia externa y su coordinación, inclusive el documento sobre el marco de política redactado por el gobierno en colaboración con las instituciones de Bretton Woods, y la estrategia de asistencia a los países formuladas por los gobiernos en colaboración con el Banco Mundial; c) la formulación de la nota sobre la estrategia del país y otros marcos semejantes y la participación en sus trabajos preparatorios; d) la colaboración en el diálogo normativo con los países participantes en el programa en un intercambio abierto de puntos de vista con toda la comunidad internacional; e) la financiación conjunta de actividades concretas o los arreglos de ejecución entre dos o más instituciones, lo que entraña la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods; y f) la colaboración con los

gobiernos que apoyan los programas de los países en la coordinación de la asistencia exterior.

35. Las consultas entre las instituciones de Bretton Woods y los coordinadores residentes abarcan diversas materias, pero no son uniformes. El factor primordial que cabe considerar es hasta qué punto los coordinadores residentes participan en el proceso de consulta entre los gobiernos y las instituciones de Bretton Woods y éstas participan en el proceso de consulta entre los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas.

36. En las consultas con las instituciones de Bretton Woods se siguen diversas modalidades. Es frecuente la participación conjunta en grupos de trabajo mixtos o en mesas redondas sectoriales o temáticas, dirigidos, previo acuerdo, por una o más entidades. La colaboración sectorial se produce en materias tales como la administración pública, la agricultura y la silvicultura, la educación, la gestión financiera y macroeconómica, las cuentas y estadísticas nacionales, inclusive indicadores sociales, las estrategias de eliminación de la pobreza y de desarrollo social, los programas sobre el VIH, el abastecimiento de aguas y el saneamiento y las infraestructuras físicas.

37. Están mejorando las relaciones entre los coordinadores residentes y las instituciones de Bretton Woods. En sus informes anuales de 1996, cerca del 80% de los coordinadores residentes dieron a la colaboración actual con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional una calificación de entre buena y muy eficaz. Alrededor del 10% de los coordinadores residentes consideraron la colaboración más bien floja. En casi todos los informes, de los 105 presentados por los coordinadores residentes, se confirmó que éstos habían tratado de consolidar la colaboración con las instituciones de Bretton Woods a nivel de país.

38. Los coordinadores residentes sugirieron intensificar la participación de las instituciones de Bretton Woods en la programación conjunta y proceder a la supervisión y evaluación conjuntas a nivel de país. Igualmente importante era que intensificaran su participación en el proceso de las notas sobre la estrategia del país y otras actividades del mismo género. A juicio de varios coordinadores residentes, las instituciones de Bretton Woods y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a nivel de sede deben alentar una colaboración más eficaz en las operaciones de los países, mientras que otro grupo sugiere que se dé participación a las instituciones de Bretton Woods en las consultas conjuntas de programación del sistema de las Naciones Unidas mediante la participación común en reuniones periódicas sobre programación y coordinación y consultas ordinarias sobre cuestiones de planificación y estrategia. En varios países ya está en marcha ese tipo de consulta.

9. El sistema de coordinadores residentes y los aspectos administrativos de sus funciones: locales y servicios comunes

39. Los fondos y programas representados del Grupo Consultivo Mixto de Políticas representados en 34 países tienen locales comunes. En el párrafo 44 de su resolución 50/129, la Asamblea General pidió al Grupo Consultivo Mixto de Políticas y, en la mayor medida posible, a los organismos especializados, que

prestasen una atención mucho mayor al objetivo de utilizar locales comunes, basándose en el análisis costo-beneficio, y que evitasen aumentar la carga de los países anfitriones. El Secretario General, en su mencionada carta de 17 de marzo de 1997, reiteró que se iba a intensificar la tendencia a establecer locales comunes y arreglos para servicios comunes en el plano nacional. El Secretario General subrayó que el establecimiento de locales y servicios comunes podía servir para alentar la costumbre de coordinar, cooperar y consultar a diario. La aplicación de arreglos de servicios comunes en el plano nacional también puede liberar recursos para programas. En el transcurso de 1997 se hará una evaluación completa de la cuestión de los locales comunes.

40. En los países en que se han establecido locales comunes, aunque sea de manera parcial, la gestión suele encomendarse al PNUD, si bien se han establecido diversos mecanismos, bajo la dirección del coordinador residente, para asegurar las debidas consultas en el proceso de gestión. En ocasiones se establece una junta interinstitucional de locales comunes.

41. También hay posibilidades de incrementar los servicios conjuntos a nivel de país. Existen arreglos para servicios comunes en diversas materias, como seguridad, conservación, recepción, servicios de personal, comunicaciones, salas de conferencias, agencias de viaje, servicios de finanzas y banca, transporte local, etc.

10. Armonización de normas y procedimientos

42. En el párrafo 45 de su resolución 50/120 la Asamblea General pidió que se simplificaran y armonizaran más las disposiciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo relativas a sus actividades operacionales. En particular, a nivel de país, se alienta a compartir sistemas administrativos y servicios y a desarrollar bases de datos comunes. El Secretario General en su mencionada carta de 17 de marzo, al tiempo que subrayó la necesidad de establecer arreglos para servicios comunes a nivel de país, anunció que se iba a pedir a todos los fondos y programas que colaborasen en la preparación de un programa y marco de recursos de programación común de las Naciones Unidas para el país, así como de un marco de asistencia para el desarrollo común. Todas estas nuevas propuestas exigen un esfuerzo extraordinario de armonización de normas y procedimientos de programación.

43. Una queja corriente a nivel de país, expresada por los gobiernos y por las entidades del sistema de las Naciones Unidas, es la de tener que ocuparse de demasiados procesos de planificación y programación al mismo tiempo, con la consiguiente sobrecarga para los funcionarios del Estado y las oficinas en el país.

11. Enfoque programático

44. Se está haciendo un intento en todo el sistema de dotar de más solidez y repercusiones a las actividades programáticas mediante la adopción de una interpretación común del enfoque programático, según se pide en el párrafo 13 de la resolución 47/199 de la Asamblea General. La Asamblea General, en el párrafo 28 de su resolución 50/120, pidió también que se mejorasen la definición

del enfoque programático, así como las directrices al respecto. El Consejo Económico y Social, en el párrafo 2 a) de su resolución 1996/42, subrayó la necesidad de simplificar y armonizar aún más los procedimientos y de darles suficiente flexibilidad para facilitar su aplicación sobre el terreno. Está en marcha por otra parte el proceso de examen de mejora de las definiciones y las directrices del enfoque programático para todo el sistema.

45. La experiencia nacional ha demostrado que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas siguen sin coincidir en cuanto a la forma de aplicar el enfoque programático. En algunos casos éste se sustituye por referencias genéricas a normas o estrategias de desarrollo definidas en términos amplios y que son marcos muy generales que enlazan proyectos que de otra forma no guardarían relación. Las dificultades encontradas en 1995 en la revisión trienal de la política en cuanto al empleo de este enfoque siguen presentándose en muchos países, donde todavía hay diferentes interpretaciones del enfoque programático. A menudo se aduce la falta de un marco programático nacional coherente como uno de los motivos por los cuales es difícil aplicar el enfoque programático.

46. No obstante en muchos países se está tratando con empeño de introducir el enfoque programático a nivel de todo el sistema. Se encuentran ejemplos en cuestiones tales como la lucha contra el SIDA o las cuestiones sociales o en la evaluación amplia de sectores tales como la vivienda, el medio ambiente, la educación rural, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Debe hacerse más sólida la relación entre la nota sobre la estrategia del país y el enfoque programático, cuestión a la que se hará referencia en las directrices revisadas.

47. En algunos países se ha establecido una relación entre el enfoque programático y la descentralización de la planificación del desarrollo a nivel regional o provincial y el interés de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en centrar su labor en materias prioritarias, con objeto de optimizar sus efectos en el desarrollo.

48. No se ha logrado aún simplificar los procedimientos del enfoque programático y armonizarlos dentro del sistema. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otros donantes siguen teniendo sus propios procedimientos y requisitos de rendición de cuentas, de forma que las instituciones nacionales que administran esos programas se ven obligadas a menudo a funcionar de conformidad con una multitud de normas y procedimientos contables. Los equipos de las Naciones Unidas en ciertos países han achacado los fallos a que no hay directrices operacionales para utilizar el enfoque programático a nivel de todo el sistema, o las que hay son deficientes, lo que obliga a experimentar sobre el terreno.

49. Asimismo, para que el enfoque programático tenga más pertinencia como concepto a nivel de todo el sistema, se necesitan modalidades adecuadas de capacitación, de forma que se logre la armonización en la programación operacional entre las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

12. Nota sobre la estrategia del país

50. La Asamblea General, en el párrafo 17 de su resolución 50/120, reafirmó que la nota sobre la estrategia del país seguía siendo una iniciativa voluntaria de los países que éstos debían formular en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas y con la asistencia de éste bajo la dirección del coordinador residente. En el párrafo 18 de la misma resolución, la Asamblea decidió que 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 sus actividades.

51. Un elemento nuevo, que se introdujo en el párrafo 18 de la resolución 50/120 de la Asamblea General, fue la indicación específica del nivel de recursos al delinear la contribución del sistema de las Naciones Unidas a la nota sobre la estrategia del país necesaria para atender los requisitos de ésta. Finalmente, la Asamblea pidió al Secretario General que revisara las directrices con objeto de promover una mayor cohesión y claridad en la contribución del sistema de las Naciones Unidas a las notas sobre la estrategia del país (véase el párrafo 19 a) de la resolución 50/120 de la Asamblea General). En el párrafo 19 b) la Asamblea pidió al Secretario General que mejorara la utilidad operacional de la nota sobre la estrategia del país, velando por que en la elaboración de los programas de países concretos se tomase plenamente en consideración el marco establecido por la nota sobre la estrategia del país, cuando ésta existiera.

52. Hasta la fecha son 26 los países que han adoptado oficialmente la nota sobre la estrategia del país (de 14 de ellos se da cuenta en el informe sobre la marcha de los trabajos al Consejo en 1996). En otros ocho países los gobiernos tienen en estudio para su aprobación los borradores finales de las notas sobre la estrategia del país, mientras que otros 11 países han preparado borradores preliminares. En cuanto a los 144 países sobre los que se dispone de información, 92 gobiernos han declarado su intención de aplicar el proceso de la nota sobre la estrategia del país, es decir cuatro más que en 1996, y, lo que es más importante, 60 de los 92 países están plenamente comprometidos en la formulación y aplicación del proceso, lo que representa un aumento de nueve países con respecto a 1996. En este grupo figuran 45 países en los que se ha elaborado algún tipo de nota sobre la estrategia del país, ya sea definitiva o provisional (un aumento de 18 países con respecto a 1996), y otros 15 países en los que el proceso de formulación ha cobrado vigor en los últimos 12 meses y con respecto a los cuales se tienen fundadas expectativas de que se cuente pronto con notas sobre la estrategia del país.

53. El examen completo del estado de aplicación de la nota sobre la estrategia del país se presentará en 1998, cuando se terminen de elaborar las nuevas directrices. La nota sobre la estrategia del país debe servir de marco de referencia de los programas en los países y permitir la armonización de los planes, las prioridades y las estrategias en el ámbito de acción de los coordinadores residentes. Las misiones a los países y la información adicional de que se dispone indican que la experiencia ha sido diversa por lo que a la formulación de la nota sobre la estrategia del país se refiere. Hay unos pocos países en los que la formulación de la nota ha sido rigurosa y fructífera y otros en los que al parecer el proceso no ha resultado adecuado. El éxito en el primer grupo obedece sobre todo a la firme participación y dirección

gubernamentales y a la amplia participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

54. La formulación de la nota sobre la estrategia del país ha permitido logros de gran utilidad en el primer grupo de países, como el establecimiento de un mejor marco de coordinación de la programación entre el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas, una mejor distribución de la información, un marco de referencia adecuado para las entidades que se dediquen a la cooperación para el desarrollo en los países en los que se ejecutan programas y, especialmente, un marco de referencia adecuado para la formulación de los programas por países de los fondos y programas de las Naciones Unidas. En algunos casos se sugirió también que la nota sobre la estrategia del país podía ser un buen medio de facilitar el trabajo en equipo dentro del sistema de las Naciones Unidas.

55. En algunos casos, la formulación de la nota sobre la estrategia del país se vio facilitada por un amplio examen analítico de la cooperación anterior por parte del sistema de las Naciones Unidas, lo que permitió determinar temas fundamentales de cooperación y trazar en consecuencia el papel que podría desempeñar el apoyo del sistema. Ese examen ha quedado compendiado en forma general en un documento que suele figurar en la documentación de antecedentes en la formulación de la nota sobre la estrategia del país.

56. Las instituciones de Bretton Woods participan habitualmente en la formulación de la nota sobre la estrategia del país, y los gobiernos han expresado su satisfacción en ese sentido.

57. Los organismos especializados de las Naciones Unidas tienen a veces la idea de que la nota sobre la estrategia del país es de escasa importancia como marco de referencia de su programación, sobre todo debido a que no se utiliza el mecanismo de programación por país.

58. A pesar de todos los esfuerzos por demostrar lo contrario, a menudo se considera que la nota sobre la estrategia del país es un documento de las Naciones Unidas. Los cambios en la administración pública y en los equipos del sistema de las Naciones Unidas en el país pueden afectar a las posibilidades de utilizar una nota sobre la estrategia del país aprobada previamente. La rotación en los puestos de la administración pública puede afectar a la viabilidad del ejercicio, especialmente si en el proceso de formulación no ha habido la suficiente participación o no se ha creado apoyo colectivo suficiente a la nota sobre la estrategia del país en el gobierno.

59. En los países en los que la nota sobre la estrategia del país no ha dado los resultados esperados o en lo que no se espera que esté a punto en breve, sigue siendo necesario que el sistema de las Naciones Unidas atienda en forma coherente los planes y prioridades nacionales de los gobiernos, según se pide en el párrafo 14 de la resolución 50/120 de la Asamblea General. Debe intentarse, en cualquier caso, encuadrar los programas nacionales y las principales actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en un marco programático.

13. Ejecución por el gobierno

60. En el párrafo 29 de su resolución 50/120, la Asamblea General pidió a las organizaciones y los órganos del sistema de las Naciones Unidas que, en el contexto de la ejecución y el fomento de la capacidad, procurasen fortalecer la capacidad de absorción de los países en desarrollo. La Asamblea General subrayó también el importante papel que desempeñaban los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en la transferencia y facilitación de los conocimientos técnicos y sustantivos necesarios para apoyar la ejecución nacional de los programas y proyectos financiados por las Naciones Unidas (párr. 30) y pidió (párr. 28) que el sistema para el desarrollo de las Naciones Unidas mejorase las definiciones de ejecución por el gobierno y enfoque programático. La presente subsección se refiere a la aplicación de esta modalidad y a su definición.

61. El estado de aplicación de la modalidad de ejecución por el gobierno difiere de un país a otro, si bien según el 80% de los coordinadores residentes había una política sistemática de fomento de la capacidad de ejecución por el gobierno en sus respectivos países. Más de la mitad de los coordinadores residentes (56%) calificaron de importante el grado en que la ejecución por el gobierno había contribuido a promover el aprovechamiento de la capacidad nacional existente, mientras que la cuarta parte de ellos consideraba que esa modalidad de ejecución podía contribuir al aprovechamiento de la capacidad nacional.

62. Uno de los mayores obstáculos con que tropieza la ampliación de la ejecución por el gobierno es la capacidad de ejecución existente en el país, la necesidad del consiguiente desarrollo institucional y la idoneidad de los procedimientos nacionales.

63. A pesar de las directrices del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones, las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplican diferentes definiciones de ejecución por el gobierno en sus operaciones. El PNUD y, en menor medida, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) han participado más directamente en la ampliación de la ejecución por el gobierno. Estas organizaciones han apoyado el fomento de la capacidad nacional necesaria para hacer uso de la nueva modalidad, pasando de la relación tripartita vigente hasta entonces con los gobiernos y los organismos de ejecución de las Naciones Unidas a una relación bilateral entre el PNUD o el FNUAP y los gobiernos. En este último caso, los organismos técnicos participan sólo como organismos de cooperación o ejecución, si el gobierno desea seguir aprovechando sus servicios.

64. En el caso de las actividades financiadas por el PNUD y el FNUAP, la introducción de la modalidad de ejecución por el gobierno ha entrañado la transferencia de la responsabilidad general de la ejecución del proyecto a los propios gobiernos o las entidades nacionales designadas. Esa transferencia ha tenido diversas consecuencias, entre otras, la utilización más frecuente de profesionales nacionales en el desempeño de tareas de proyectos que antes estaban a cargo de extranjeros, aun cuando la ejecución por el gobierno no implica necesariamente la contratación de nacionales. En varios países se ha observado que la ejecución por el gobierno se confunde a menudo con la utilización exclusiva de insumos nacionales, en detrimento del intercambio de

experiencia internacional y de las mejores prácticas, lo que a la larga puede demorar la autosuficiencia y el desarrollo.

65. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) mantiene el control financiero y técnico de los componentes del programa y recurre a las instituciones nacionales como órganos de ejecución. Las funciones del asesor técnico principal y de los directores de proyectos de las iniciativas del PNUD y del FNUAP quedan subsumidas en la oficina exterior.

66. En general, los organismos técnicos de las Naciones Unidas, cuando utilizan fondos que no son del PNUD, ejecutan ellos mismos los proyectos, si bien hacen participar a instituciones nacionales en la ejecución y contratan cada vez más nacionales como directores de proyectos, en comparación con el predominio anterior de asesores técnicos principales extranjeros.

67. En la mayoría de los países, la ejecución corre de hecho a cargo del gobierno, ya que son muy pocas las organizaciones no gubernamentales locales a las que se encomiendan funciones de ejecución. Se recurre a ellas más a menudo en la ejecución de iniciativas apoyadas por las Naciones Unidas.

68. En el curso de misiones en algunos países, se entrevistó a representantes del sistema de las Naciones Unidas, que indicaron los siguientes problemas prácticos al aplicar la modalidad de ejecución por el gobierno: los conflictos de intereses del personal local, la inaplicabilidad de esta modalidad a otros proyectos de desarrollo ejecutados por las autoridades nacionales y no financiados por entidades de las Naciones Unidas, la ambigüedad en la rendición de cuentas y el exceso de celo por la propiedad nacional y los insumos nacionales.

69. La aplicación de esta modalidad de ejecución cuenta en general con el apoyo de la mayoría de los gobiernos, aunque las autoridades públicas a veces indican deficiencias, especialmente porque se considera que los procedimientos de ejecución por el gobierno en el sistema de las Naciones Unidas son demasiado complejos y carentes de uniformidad, e insiste en la necesidad de que subsista la transferencia de conocimientos especializados, lo que puede justificar la utilización de otras modalidades de ejecución en algunos casos.

70. La función que cabe a los arreglos de cooperación con los organismos especializados es, en conjunto, muy marginal. Por regla general, la rápida ampliación de la ejecución por el gobierno en la mayor parte de los países ha reducido las oportunidades con que contaban los organismos técnicos de las Naciones Unidas de aportar sus conocimientos técnicos de manera eficaz por conducto de programas financiados por el PNUD.

14. Vigilancia y evaluación

71. Tanto en la resolución 50/120 de la Asamblea General como en la resolución 96/42 del Consejo, se hacían referencias claras y concretas a las medidas que debían adoptar el sistema de las Naciones Unidas con respecto a la vigilancia y evaluación de las actividades operacionales. El sistema ha atendido activamente esas peticiones. Por ejemplo, la Asamblea y el Consejo pidieron que se realizaran conjuntamente evaluaciones temáticas y exámenes programáticos de las

actividades operacionales, aprovechando en todo lo posible la capacidad nacional. Si bien es demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas, de los informes anuales preparados por los coordinadores residentes correspondientes a 1996, se desprende que ha habido cierta labor de evaluación conjunta en el 40% de los países comprendidos en esos informes. Además, según el 37% de los coordinadores residentes existen planes para realizar exámenes conjuntos de mitad de período y de final de período de las correspondientes actividades del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, que deben arrojar economías importantes en el costo del examen y evaluación de los programas y forma en que se liberan recursos para hacer una evaluación más a fondo de los programas.

72. En el informe del Secretario General sobre la revisión trienal amplia de la política también se indicaba que se celebrarían consultas entre diversas partes del sistema de las Naciones Unidas sobre el alcance y la metodología de la evaluación de los efectos prevista para 1998 y que se establecerían lo antes posible las bases de datos y los mecanismos para la reunión de datos necesarias para culminar con éxito la evaluación. Del examen de los datos de evaluación que se presenta a las juntas respectivas de los fondos y programas se desprende que se va prestando cada vez más atención a la cuestión del resultado, cómo definirlo, medirlo o, al menos, observarlo.

73. Por ejemplo, el PNUD ha señalado a su Junta Ejecutiva que la fijación de líneas de base a partir de las cuales se medirían los avances en cada proyecto y programa de desarrollo humano sostenible exigirá atención constante. En las evaluaciones se tiende a observar la gestión del proceso operacional más que a los efectos en el desarrollo. Aunque no ha habido aún una iniciativa concertada en todo el sistema para establecer mecanismos de reunión de datos básicos que conformen un sistema, sí ha habido una amplia labor en el Grupo Consultivo Mixto de Políticas, dirigida por el FNUAP, para preparar una evaluación nacional común que, una vez establecida, constituya la base de dicho mecanismo.

74. Son varios los organismos que han participado activamente en el fomento de la capacidad nacional para tomar parte en la evaluación y beneficiarse de ella: el PNUD y el FNUAP, mediante la capacitación de funcionarios nacionales, y el UNICEF, mediante el apoyo a la utilización de datos de vigilancia mejorados y el fortalecimiento de la consiguiente capacidad estadística nacional. Tanto el PNUD como el UNICEF han adoptado medidas para ampliar el uso de sus bases de datos de evaluación, cada vez mayores, poniéndolas más al alcance de los usuarios de manera que se promueva el aprendizaje a través de la experiencia.

II. COOPERACIÓN REGIONAL Y SUBREGIONAL PARA EL DESARROLLO

A. Introducción

75. En el párrafo 20 de su resolución 50/120, la Asamblea General pidió al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros y las organizaciones de las Naciones Unidas, examinase 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. El presente informe constituye una respuesta inicial a esa petición

y tiene por objeto facilitar el examen del tema por el Consejo en su actual período de sesiones sustantivo.

76. Los actuales programas multinacionales del sistema son resultado de una larga historia de intensa dedicación a nivel regional y subregional. El sistema ofrece servicios objetivos e instalaciones neutrales, además de una amplia infraestructura institucional a nivel nacional, subregional y regional, con los que ninguna otra organización puede rivalizar.

77. Las dimensiones regionales y subregionales del desarrollo son cada vez más importantes y las necesidades se modifican. En consecuencia, el sistema de las Naciones Unidas debe ir dando nuevas respuestas. Aunque la presencia regional y subregional de las Naciones Unidas va en aumento, no parece haber un marco suficientemente amplio para encuadrar ese proceso y cada organización sigue su particular criterio, que muy bien puede no carecer de valor práctico, aunque lo cierto es que la repercusión general y el valor en conjunto de la labor del sistema de las Naciones Unidas cobraría mayor auge con un enfoque más coordinado.

78. La labor del sistema de las Naciones Unidas en el plano regional de la cooperación para el desarrollo tiene resultados claros, especialmente en el caso de los países más desfavorecidos y pobres. No obstante, su intervención podría resultar más eficaz si se siguiera un criterio menos fragmentario y si existiera más coordinación y convergencia en la cooperación para el desarrollo a esos niveles.

79. Además, si se contara con un marco convenido de asignación de recursos a las tareas operacionales en el plano regional y hubiera más simetría entre los arreglos organizativos regionales y subregionales se lograrían también beneficios apreciables para los países miembros. Si se desea avanzar en este sentido es preciso reconocer el papel específico de los programas multinacionales en las actividades operacionales, ya que desempeñan un cometido claro en la satisfacción de determinadas exigencias de los países receptores y pueden en principio estimular la creación de capacidad.

B. Tendencias generales

80. Las actividades operacionales a nivel regional y subregional se inician y ejecutan como respuesta a las solicitudes que pueden presentar diversos socios, a saber, gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, órganos subregionales y regionales e instituciones de investigación, hecho que tiende a aumentar la fragmentación. Las actividades del sistema de las Naciones Unidas no se canalizan en un marco estratégico ni existen mecanismos de diálogo concertado entre el sistema de las Naciones Unidas y la multitud de organizaciones regionales y subregionales que caracterizan en estos momentos el desarrollo regional.

81. Además, las estructuras económicas divergen cada vez más dentro de cada región, con lo que se van surgiendo nuevas posibilidades de complementación y nuevas oportunidades. Las exigencias en esferas tales como el medio ambiente, la migración de la mano de obra, los estupefacientes y el delito exigen nuevos enfoques regionales lo mismo que las cuestiones nuevas que se plantean en

sectores tradicionales como la agricultura, la industria, la educación y la salud, y que exigen respuestas transnacionales.

82. Son muchas las agrupaciones regionales y subregionales nuevas. Además, los bancos regionales de desarrollo, que cuentan con mayor capacidad para la financiación del desarrollo (el desembolso total de los bancos regionales representa alrededor de la mitad del de las instituciones del Banco Mundial, y viene a equivaler al conjunto de los desembolsos del sistema de las Naciones Unidas) y para la asistencia técnica, se han convertido en actores decisivos en las diversas regiones.

83. Dentro del sistema de las Naciones Unidas el PNUD sigue siendo el mayor financiador de la cooperación regional para el desarrollo. Las comisiones regionales se destacan en sus regiones respectivas y mantienen una importante cartera de actividades operacionales que van del desarrollo de políticas a la gestión de actividades operacionales. Otros organismos llevan a cabo actividades importantes de cooperación técnica a nivel regional y subregional. Organismos como el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), el FNUAP y el UNICEF se dedican a actividades operacionales multinacionales que se originan principalmente en sus actividades nacionales. Las operaciones nacionales y multinacionales de otros organismos, como la FAO, la OIT, la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) se caracterizan también por la fuerte relación entre unas y otras.

84. El grupo de órganos del sistema de las Naciones Unidas que actúan en el ámbito del comercio - el Centro de Comercio Internacional de la OIT, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) - tienen importantes intereses transnacionales, lo mismo que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Postal Universal (UPU) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Además, un nuevo organismo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y una serie de organismos de reciente creación que se ocupan del medio ambiente intervienen de manera importante en los enfoques transnacionales, dado que muchas cuestiones ambientales sólo pueden gestionarse eficazmente mediante la acción transnacional y multinacional. Muchos de los organismos más pequeños, especialmente los de orientación científica y técnica muestran una actuación muy marcada de carácter transnacional. La mayor parte de estos organismos pequeños no tienen representación a nivel nacional y encuentran en los proyectos y programas regionales y subregionales la manera más adecuada de responder a las necesidades de los países en desarrollo. El descenso reciente del apoyo del PNUD se ha reflejado de manera notable en las actividades multinacionales de esos organismos.

1. Definiciones y categorías

85. Se hace necesaria una definición más clara de las actividades regionales y subregionales financiadas por el sistema, ya que resulta difícil tener una visión de conjunto de la situación actual. Una estimación aproximada, basada en las cifras facilitadas por los organismos indica que alrededor del 10% del gasto

por concepto de actividades operacionales se dedica a programas multinacionales (no se incluyen las instituciones de Bretton Woods). Los recursos que dedican los organismos a los programas multinacionales son con cargo a los presupuestos básicos, al PNUD y a fondos de fideicomiso o los proporcionan donantes bilaterales. El PNUD viene a sufragar alrededor de la cuarta parte de todos los gastos en programas multinacionales del sistema de las Naciones Unidas, mientras que las comisiones regionales se hacen cargo de entre un 5% y un 10%. Los gastos anuales del sistema de las Naciones Unidas en programas multinacionales se estiman en 500 millones de dólares. Los bancos regionales de desarrollo aportan aproximadamente entre 100 y 150 millones de dólares a la cooperación técnica regional.

86. Un rasgo muy destacado de los programas multinacionales es su variedad y diversidad, aunque su razón de ser principal son las economías de escala. Parece ser que va en aumento la demanda de actividades de carácter transnacional, especialmente las relativas a cuestiones ambientales en el marco de estos programas multinacionales. A continuación se da una relación de los programas multinacionales atendiendo a sus principales características:

a) Las economías de escala: los programas multinacionales están concebidos de forma que proporcionen cooperación técnica con una buena relación costo-eficacia. Especialmente en regiones como el Pacífico meridional y el Caribe, los problemas de los pequeños países insulares se afrontan con más eficacia en un marco subregional;

b) El valor añadido a las actividades a nivel nacional: los programas multinacionales se conciben de manera que proporcionen servicios regionales complementarios de las actividades nacionales de desarrollo y les añaden valor. Los organismos que recurren a los servicios de apoyo nacionales a nivel regional y subregional consideran los programas multinacionales desde esa perspectiva;

c) El intercambio de experiencia: los programas multinacionales permiten el intercambio de experiencia entre los distintos países (véase el programa de reforma macroeconómica para la región de Asia y el Pacífico del PNUD);

d) Planteamiento de problemas comunes y cuestiones transnacionales: los programas multinacionales están dirigidos a resolver problemas que afectan a más de un país de una región o subregión. El tratar de resolverlos a nivel transnacional no sólo es eficaz en función de los costos, sino que suele ser la única manera de darles solución en su conjunto. Por ejemplo, en el caso de muchas cuestiones ambientales también se puede intercambiar experiencia, acumular conocimientos y establecer una división del trabajo en esferas tales como la investigación y el estudio. Esta manera de abordar los problemas se da particularmente en los programas multinacionales del sector de la salud, tales como los de lucha contra las enfermedades, los que afectan al VIH/SIDA y los relativos al empleo de plaguicidas;

e) El propiciamiento de la integración económica: los programas multinacionales tienen por principal objeto fortalecer la capacidad de integración económica de las regiones y subregiones, especialmente en África y América Latina;

f) El fomento y el desarrollo de políticas: la inclusión de un elemento importante de fomento y de las cuestiones de política afines es un rasgo propio de los programas multinacionales de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Este es el tipo de programa en que está embarcado el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. Son numerosas las actividades que han surgido como medidas complementarias de las últimas grandes conferencias de las Naciones Unidas;

g) El cumplimiento de mandatos regionales y subregionales: los programas multinacionales, especialmente los de las comisiones regionales y el PNUD, están concebidos para dar cumplimiento a los mandatos otorgados en las reuniones intergubernamentales de nivel mundial, regional y subregional;

h) El fortalecimiento de la infraestructura regional: los programas multinacionales están concebidos para crear y fortalecer las capacidades de las instituciones regionales y subregionales en muchos terrenos. Los ejemplos abundan en África, donde más de 30 instituciones regionales o subregionales han recibido el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en algún momento (véase también el Instituto de Estadística para Asia y el Pacífico). De igual manera, la OPS ha prestado servicios en América Latina a numerosas instituciones regionales en el sector de la salud. Otras actividades de ese tipo han sido la participación del Instituto Conjunto de Viena en la capacitación en macroeconomía en países de la Comunidad de Estados Independientes, financiado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Unión Europea, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) y el Fondo Africano de Creación de Capacidad;

i) La movilización de recursos: los programas multinacionales se organizan de manera que se consiga el apoyo de los donantes bilaterales en asuntos de interés mutuo. Los donantes bilaterales han expresado interés en programas multinacionales en zonas geográficas seleccionadas con los que se atiende a cuestiones de importancia decisiva.

87. Las oficinas regionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desempeñan un papel importante en la concepción y la ejecución de los programas multinacionales y se estima que el sistema de las Naciones Unidas cuenta con más de 100 oficinas regionales y subregionales, ya que cada organización ha establecido sus propias oficinas regionales, sin que exista coordinación aparente con otros socios. De todo ello cabe sacar tres conclusiones:

a) En cuanto a la cobertura geográfica: cada organización del sistema de las Naciones Unidas tiene su propio criterio de lo que constituye una demarcación subregional y regional. Esa diversidad de divisiones geográficas entre las diversas oficinas dificulta la cooperación, y la cobertura es también diferente según las divisiones establecidas por organizaciones subregionales importantes como por ejemplo la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) o la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional en Asia y el Pacífico, y la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo del África Meridional, en África. Esta disparidad pone límites a la cooperación;

b) En cuanto a la descentralización: en el sistema de las Naciones Unidas se está produciendo un proceso cada vez más intenso de descentralización

en favor de las regiones y subregiones y el UNICEF y el PNUD abren nuevas oficinas y servicios subregionales. El PNUD también ha dotado a sus oficinas exteriores de una dimensión regional y subregional al darle más importancia al cometido del representante residente para proyectos principales. La FAO y la OIT han fortalecido sus oficinas regionales y aumentado su capacidad técnica. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos ha establecido varias oficinas regionales nuevas. La delegación de competencias difiere entre uno y otro organismo. Si existiera mayor uniformidad se propiciaría el incremento de la cooperación interinstitucional, que se prevé en las resoluciones 47/199 y 50/120 de la Asamblea General;

c) En cuanto a los servicios de asesoramiento: un aspecto importante de la descentralización es la forma de organizar los servicios de asesoramiento a nivel regional y subregional. Las oficinas regionales se están convirtiendo en centros de servicios técnicos que atienden a los países de la región o subregión. Muchos organismos tienen servicios de asesoramiento regional (por ejemplo, la OIT y el Equipo de Apoyo del FNUAP). Con el fortalecimiento de estas oficinas y equipos regionales, parece anunciarse una división del trabajo entre las oficinas regionales y nacionales.

88. Es preciso esforzarse por convenir criterios, clasificaciones y categorías en lo que atañe a los programas multinacionales a efectos de políticas operacionales y de desglose de la información financiera. Es necesario mejorar la información sobre la contribución a las actividades regionales y subregionales, con lo que también se promovería una transferencia y un intercambio de información más fluido, además de reconocerse mejor por parte de los países receptores y los mecanismos bilaterales donantes; el potencial que ofrece esa modalidad de cooperación técnica.

C. Cuestiones de coordinación

1. Enfoques

89. A nivel regional y subregional cabe discernir diversos enfoques de la coordinación. El PNUD se esfuerza cada vez más por establecer una correlación entre sus programas de cooperación regional y subregional y los marcos de cooperación regionales. Además, se ha fortalecido el papel del representante residente para proyectos principales - que es un representante residente, a menudo en el país en el que se ejecuta un proyecto -, en la gestión de los programas multinacionales. El sistema de coordinadores residentes es un elemento importante en el aumento de la coordinación entre las actividades operacionales a nivel nacional y multinacional, ya que proporciona el marco en el que establecer los lazos entre unos y otros organismos. Además, en los casos en que existe la nota sobre la estrategia del país, ésta puede facilitar la interrelación. En los documentos marco para los países, tales como el marco de cooperación nacional del PNUD, ya se prevé explícitamente el reconocimiento de la correlación de estas actividades con las actividades operacionales multinacionales del PNUD.

90. A nivel regional, subregional y nacional va en aumento la integración de las actividades dentro de cada organismo de las Naciones Unidas, tales como el PNUFID, el FNUAP y el UNICEF, así como entre ellos. La coordinación temática y

sectorial parece ser la forma más habitual de coordinación multinacional. En los casos de coordinación temática y sectorial suele haber un organismo de las Naciones Unidas que se hace cargo de gestionar los arreglos de coordinación. Las evaluaciones sectoriales y temáticas pueden ser un instrumento importante con el que desarrollar estrategias coordinadas dentro del sistema de las Naciones Unidas y de fomentar entre los participantes un sentido de compromiso e interés propio. Ese tipo de evaluación puede facilitar el establecer una correlación entre las actividades regionales, subregionales y nacionales y podría comenzar a ponerse a prueba en sectores seleccionados de todas las regiones.

91. La cooperación a nivel de políticas en el ámbito regional se encauza primordialmente a través de las comisiones regionales. Los preparativos de las grandes conferencias mundiales propiciaron una colaboración interinstitucional amplia en el desarrollo de políticas a nivel regional. A su vez la coordinación en cuanto a las políticas da otras oportunidades de seguir colaborando en cuestiones operacionales inmediatas. Por otra parte, se están estableciendo arreglos de coordinación de los trabajos a más largo plazo.

92. Para evaluar la situación actual en lo que atañe a la coordinación de actividades regionales y subregionales y a la viabilidad de la nota sobre la estrategia del país, conviene entender más claramente cada uno de los enfoques de coordinación aludidos.

2. Nota sobre la estrategia del país

93. El concepto de una nota sobre la estrategia del país se propuso en el informe del Secretario General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas correspondiente a 1995 (A/50/202). El concepto se basa en el supuesto de que la existencia de un marco de planificación a nivel regional permitirá emplear más estratégicamente unos recursos limitados e incrementar la participación de los países que intervienen en el proceso. Con ese marco general y esa estrategia de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional se podría establecer una correlación más eficaz entre los organismos y se facilitaría la fijación de prioridades y el sentido de pertenencia nacional de los programas multinacionales. Dada la creciente importancia de las subregiones y el hecho de que se están concentrando más actividades en cada subregión de por sí, es muy posible que una nota sobre la estrategia de la subregión pudiera resultar más práctica y apropiada.

D. La función de las comisiones regionales

94. Las cinco comisiones regionales se integran plenamente en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Aunque el total de su contribución financiera sólo representa el 10% de todos los gastos de los programas multinacionales, su presencia regional en conjunto y sus arreglos de colaboración con organismos tales como el PNUD y los donantes bilaterales los convierten en un factor de primer orden.

95. La mayor parte de las comisiones regionales han reorientado su labor para ocuparse de cuestiones intersectoriales. Atienden a las cuestiones de desarrollo regional a través de una amplia red que se extiende por sus diversas regiones. Así, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) abarca una región que cuenta casi con la mitad de la población mundial. De la Comisión Económica para África (CEPA) son miembros 50 países de la región, es decir, que cuenta con casi el doble de miembros que la CESPAP, a pesar de que la población de los países que comprende sólo viene a ser un quinto de la que engloba la CESPAP. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) abarca una población todavía más reducida y, junto con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), es probablemente la más uniforme de las cinco comisiones regionales. La Comisión Económica para Europa (CEPE) ha asumido un nuevo papel asistiendo a los países que antiguamente tenían economías de planificación centralizada a pasar a sistemas de economía de mercado. Cada región tiene características organizativas propias.

96. A pesar de esas diferencias, la mayor parte de las comisiones regionales coinciden en prestar la máxima atención a las cuestiones relativas al comercio y la cooperación económica internacionales y se ocupan intensamente de cuestiones ambientales, hídricas, de energía, recursos naturales y transporte.

97. Las comisiones regionales llevan a cabo sus actividades operacionales de desarrollo con arreglo a por lo menos cuatro modalidades: a) con cargo a sus propios presupuestos básicos, especialmente para la prestación de servicios regionales de asesoramiento; b) en tanto que organismos encargados de la ejecución de algunos proyectos multinacionales apoyados por el PNUD, examinan los arreglos que permitirán ampliar el ámbito en el que se desenvuelve la relación entre las comisiones regionales y el PNUD; y la calidad de esa relación; c) mediante la colaboración con los organismos de las Naciones Unidas en el marco de programas operacionales en esferas tales como el comercio, el medio ambiente y la energía; y d) mediante la ejecución de programas financiados por donantes bilaterales.

98. Las comisiones regionales también realizan operaciones a través de órganos subsidiarios o instituciones especializadas, tales como el Instituto de Estadística para Asia y el Pacífico de Tokio, y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

99. Una función que están asumiendo últimamente las comisiones regionales es la de coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas a nivel regional. En los últimos dos o tres años las comisiones regionales han establecido una serie de mecanismos de coordinación interinstitucional. La CESPAP organizó el Comité interinstitucional (regional) sobre medio ambiente y desarrollo de Asia y el Pacífico, que ya ha mantenido varias reuniones ordinarias y ha delegado importantes funciones sectoriales y temáticas en numerosos subcomités, que probablemente puedan desempeñar en el futuro un papel importante en la coordinación sectorial y temática, e incluso en la preparación de notas de estrategia regionales, sectoriales y temáticas. Esta modalidad puede repercutir mucho en lo que suceda en el futuro en lo que a la preparación de notas de estrategia temáticas y sectoriales se refiere, inclusive de notas sobre la estrategia de la región.

E. La propiedad nacional de los programas regionales

1. Cuestiones que plantea

100. A menudo se considera la asistencia al desarrollo en sus diversas formas - capital, mercancías, alimentos y asistencia técnica - como una intervención externa en el proceso de desarrollo. Se ha opinado en muchos casos que los procesos y mecanismos que lleva aparejados la aprobación y ejecución de los proyectos y programas de asistencia al desarrollo estaban demasiado a expensas de los donantes y, en consecuencia, no eran tan eficaces como si hubiera habido una proporción mayor de propiedad nacional. Ese es el motivo de que en los cauces bilaterales y multilaterales de asistencia se haya intentado cada vez más imbuir a los países receptores de un sentido más fuerte de propiedad con respecto a las actividades de asistencia al desarrollo. Esa tendencia viene apoyada por las directrices de políticas que figuran en las resoluciones 47/199 y 50/120 de la Asamblea General.

101. El concepto de propiedad a nivel nacional es relativamente claro. A nivel multinacional, no obstante, el sentido de propiedad no queda tan delimitado. Por lo que hace a la propiedad, cabe distinguir dos tipos de programa multinacional. Al primero responderían los programas de los que son propietarios directos los gobiernos nacionales y otras entidades. Entran en este grupo las actividades transnacionales, las actividades en las que se mantienen relaciones de trabajo con organizaciones regionales y subregionales y las actividades en las que existe un elemento importante de promoción, a menudo como medida complementaria de conferencias mundiales. En el segundo tipo entrarían los programas multinacionales directamente ligados a las prioridades de desarrollo nacionales y que se ejecutan asimismo a nivel nacional. Alguna de esas actividades podría desarrollarse en un marco regional para hacerlas más eficaces o para establecer un intercambio comparativo de experiencia. La coordinación de las actividades a nivel nacional es un factor decisivo para que los países de la región accedan a la propiedad, ya que permite que se dé una mayor convergencia entre las prioridades nacionales y las operaciones transnacionales. Asimismo, resulta fundamental, si se pretende optimizar los resultados de las actividades transnacionales.

102. El deseo de lograr mayor eficiencia y eficacia ha hecho que en los últimos años se opte cada vez más por la modalidad de ejecución nacional. En muchos países los organismos del sistema de las Naciones Unidas han sido sustituidos por instituciones nacionales como encargados de la ejecución. No se observa claramente que a nivel regional exista un arreglo semejante para la ejecución nacional, si bien en la modalidad que aplica actualmente el PNUD se hace intervenir a instituciones con sede en la región, sin excluir las nacionales, en la ejecución de muchas de las actividades de proyectos y programas, especialmente mediante arreglos de subcontratación. Se trata de que sean los gobiernos y los países de las subregiones quienes decidan en cuanto atañe a los programas transnacionales.

103. El aumento en la participación material y en la propiedad puede promoverse mediante un intercambio más fluido de información con carácter periódico permanente. Es importante actuar plenamente en consulta con los gobiernos participantes para velar por el acceso a la propiedad de los programas multinacionales. Una modalidad ordinaria de consulta consiste en el debate de

marcos amplios de cooperación regional, a nivel de órganos rectores de los organismos de las Naciones Unidas, como la Junta Ejecutiva del PNUD, la cual examinó recientemente las estructuras de cooperación regional de cada región. Los países de la región participaron activamente en el proceso. Se elaboraron las estructuras mediante la celebración de consultas amplias con los gobiernos y los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Otros de los organismos mantienen consultas sobre casi todas sus actividades transnacionales con las entidades homólogas de los gobiernos nacionales.

104. Estos procedimientos de consulta han imbuido a las instituciones nacionales de un sentido de propiedad con respecto a estos programas, dando pie a un intercambio de información más intenso. Cabe señalar que las consultas entre los distintos países pueden llevar mucho tiempo y resultar costosas y que, en consecuencia, es preciso racionalizarlas para que resulten eficientes en función del costo. La experiencia indica que es preciso revisar y mejorar constantemente los procedimientos de consulta para asegurarse de que participan en ella todos los grupos que deben participar y de que la representación de los países en las reuniones de consulta es a la vez adecuada y eficaz.

2. Cooperación subregional

105. Las organizaciones subregionales están asumiendo un papel cada vez más importante en los procesos de desarrollo económico, inclusive mediante la creación de zonas de libre cambio y zonas de trato arancelario preferencial y aun de otras formas de integración económica parcial. Aunque esas organizaciones subregionales no se dedican normalmente a la cooperación para el desarrollo, sí proporcionan a los países participantes estructuras apropiadas que les son más familiares y accesibles que los órganos regionales y mundiales, especialmente en el caso de los países pequeños. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas han mostrado un interés creciente en estas organizaciones subregionales y se han establecido relaciones de trabajo con algunas de ellas. La actividad es variada y va desde el diálogo a la asistencia que se presta a las secretarías de esos órganos para que desarrollen su capacidad y a la ejecución de programas multinacionales por su mediación.

106. Los elementos que propician el acceso a la propiedad - una mayor correlación entre las actividades nacionales y multinacionales, un uso más amplio de los recursos técnicos de base regional y nacional, una mayor participación de las instituciones de las propias regiones y subregiones, los amplios procesos de consulta en la concepción y ejecución y el papel cada vez más preponderante de las subregiones - tienen enorme importancia, y es preciso seguir prestándoles atención. En general, debe alentarse a los gobiernos y a los países participantes a asociarse a las operaciones multinacionales, ofreciendo sus propios recursos, en efectivo o en especie, de forma que pasen a ser parte interesada, con participación en los proyectos y programas.

3. Cooperación técnica entre los países en desarrollo

107. Es preciso hacer más explícita la importante dimensión, actualmente implícita, de las actividades operacionales, regionales y subregionales, que constituye la cooperación técnica entre los países en desarrollo en la práctica

o en potencia, de forma que se exploten más las oportunidades de cooperación de ese tipo. Un objetivo importante de las actividades multinacionales es facilitar el establecimiento de una infraestructura institucional a nivel regional y subregional que tenga capacidad para gestionar aspectos decisivos de la cooperación regional. El sistema de las Naciones Unidas creó varias instituciones de este tipo y muchos organismos del sistema siguen trabajando con gran número de instituciones de carácter regional. Las actividades y métodos multinacionales, como la cooperación técnica entre países en desarrollo, deben hacerse más coherente y transparentes. Además, los organismos, deben convenir al respecto lo necesario para poder establecer centros institucionales de excelencia en los que se estudien los sectores decisivos del desarrollo, en las regiones y subregiones. La cooperación técnica entre países en desarrollo puede ser también un importante medio de movilizar recursos, principalmente de donantes no tradicionales y de países beneficiarios de los programas multinacionales. La cooperación técnica entre países en desarrollo como elemento de las actividades operacionales multinacionales puede resultar valiosísima en el desarrollo de las capacidades.

108. El establecimiento de una estrecha relación de trabajo con los bancos regionales de desarrollo puede resultar beneficiosa en las operaciones regionales y subregionales del sistema de las Naciones Unidas. Las actividades de cooperación técnica multinacionales van en aumento y se estima que los tres bancos regionales de desarrollo tienen programas que en conjunto equivalen a aproximadamente la mitad del total de las actividades multinacionales del sistema de las Naciones Unidas (en 1996 el Banco Interamericano de Desarrollo desembolsó en cooperación técnica regional en América Latina más de 50 millones de dólares). Los bancos regionales mantienen importantes relaciones de trabajo con instituciones regionales y subregionales. Esta nueva orientación de los bancos regionales puede dar lugar a oportunidades importantes como mínimo de intensificar el contacto y la comunicación entre las actividades operacionales multinacionales del sistema de las Naciones Unidas y los bancos regionales.
