



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de abril de 2002
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación

42º período de sesiones

10 de junio a 5 de julio de 2002

Período de sesiones sustantivo

Tema 5 b) del programa provisional*

Cuestiones de coordinación: Iniciativa especial del sistema de las Naciones Unidas para la ejecución del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990

Iniciativa especial del sistema de las Naciones Unidas en el contexto de la Evaluación Final del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990

Informe del Secretario General**

Resumen

El presente informe se preparó en respuesta a una solicitud formulada por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en su 41º período de sesiones. En el contexto de las diversas cuestiones planteadas por el CPC respecto de algunos de los principales resultados y conclusiones de la evaluación final de la Iniciativa especial del sistema de las Naciones Unidas para África, en el informe se pasa revista a algunos de los logros positivos de la Iniciativa en los sectores seleccionados y se presentan experiencias destacadas para los futuros mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas. Se reconoce el surgimiento de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), iniciativa que está bajo la dirección y el control de los países africanos, desde la celebración del 41º período de sesiones. Esta iniciativa ha sido

* E/AC.51/2002/1.

** El retraso en la presentación de este informe se debe a que, al ser la Iniciativa especial el mecanismo de ejecución del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990, se pensó que en la elaboración del informe podrían aprovecharse los resultados preliminares de la evaluación independiente del Nuevo Programa. El Grupo de Personas Eminentes encargado de la evaluación independiente finalizó sus trabajos a finales de marzo y sus conclusiones se han tenido en cuenta en el presente informe.



ampliamente aceptada como el nuevo marco de orientación de la comunidad internacional en sus respuestas a las prioridades de desarrollo de África. Con el final del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 y la adopción prevista de la NEPAD como marco para el apoyo de las Naciones Unidas al desarrollo de África, ya no sería necesario mantener la Iniciativa especial como una iniciativa independiente de las Naciones Unidas para el desarrollo de África y podría dejar de existir. Por lo que se refiere al futuro de la coordinación de las Naciones Unidas, convendría que el sistema de las Naciones Unidas se uniera en su apoyo a la NEPAD. Tan pronto como finalicen los detalles programáticos en el marco de la NEPAD, debería establecerse una respuesta coordinada de las Naciones Unidas para su aplicación, basándose en las experiencias adquiridas del proceso de la Iniciativa especial y en los mecanismos de coordinación vigentes en las Naciones Unidas.

I. Antecedentes

Deliberaciones del Comité del Programa y de la Coordinación

1. El presente informe se ha preparado en respuesta a una petición formulada por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en su 41º período de sesiones, celebrado del 11 de junio al 6 de julio de 2001¹. En dicho período de sesiones, el Comité examinó la evaluación independiente de la Iniciativa especial del sistema de las Naciones Unidas para África² y la nota del Secretario General sobre esa cuestión³. El Comité expresó algunas dudas sobre el informe de evaluación. También manifestó su preocupación por el hecho de que los organismos de las Naciones Unidas que habían presentado informes positivos sobre la Iniciativa especial hasta el año anterior hubieran apoyado firmemente la recomendación formulada en la evaluación en el sentido de que se pusiera fin a la Iniciativa especial. El Comité consideró que sería prematuro poner fin a la Iniciativa en ese momento, por lo que pidió que se llevara a cabo un examen más detallado de la Iniciativa especial del sistema de las Naciones Unidas para África en el contexto de la evaluación final del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 y que se presentase al Comité para su examen en su 42º período de sesiones.

2. Desde su creación, el Comité ha examinado la Iniciativa especial todos los años. En el 37º período de sesiones del Comité, un año después de que se pusiera en marcha la Iniciativa, se tomó la decisión, por recomendación del Comité Directivo del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), de abandonar el Plan de Acción a nivel de todo el sistema para la recuperación económica y el desarrollo de África a favor de la Iniciativa especial, que se consideraba de mayor potencial operacional⁴. Las prioridades⁵ eran las mismas en los dos marcos programáticos y se estableció la génesis de la estructura de coordinación al “agruparse” con los principales organismos de cooperación (la Organización de las

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para África (CEPA)). El Comité reafirmó que el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 representaba el marco político general concebido para reunir todo el apoyo internacional para África. En ese contexto, la Iniciativa especial se reconoció como el mecanismo de aplicación del nuevo programa, aportando valor añadido con sus sinergias a nivel de todo el sistema, engendrando un sentimiento de control y compromiso nacionales y formando una base más firme para la movilización de recursos⁶. Dado que las iniciativas emprendidas anteriormente tuvieron muy poco éxito, esta relación era especialmente pertinente.

3. Al pasar revista a los logros alcanzados por la Iniciativa especial, el Comité destacó la necesidad de evitar que proliferaran las iniciativas y trabajar para coordinar y armonizar entre los programas de las Naciones Unidas en pro de la recuperación económica y el desarrollo de África⁷. También se señaló que si bien la Iniciativa tenía cada vez más importancia, no conseguía alcanzar a un número suficiente de países de África y no atendía todas las prioridades del Nuevo Programa. El Comité recomendó que la Iniciativa especial fuera más amplia e incluyera a los sectores prioritarios de cooperación e integración regionales y diversificación económica. Se alentó a que la Iniciativa formulara un marco estratégico común, se relacionara con otras iniciativas, movilizara recursos y centrara los esfuerzos colectivos en la reducción de la pobreza. De esa forma, podría lograrse la conexión entre el Nuevo Programa, el pacto político y la Iniciativa especial, como mecanismo de ejecución⁸.

4. En su 39º período de sesiones, el Comité celebró la estrecha colaboración establecida entre la Oficina del Coordinador Especial para África y los Países Menos Adelantados y la secretaría de la Iniciativa especial, sobre todo en la presentación de la matriz de recomendaciones y medidas complementarias relativas a reuniones anteriores del Comité. Se sugirió que se mejorara esa matriz indicando las medidas concretas adoptadas. No obstante, el Comité pidió que ambas entidades trabajaran con más asiduidad para armonizar las diversas iniciativas bilaterales y multilaterales, incluida la

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/56/16)*.

² E/AC.51/2001/6 y Corr.1.

³ E/AC.51/2001/7.

⁴ Véase E/AC.51/1997/6.

⁵ Agua, seguridad alimentaria, gestión pública, desarrollo social y humano y movilización de recursos.

⁶ Véase E/AC.51/1997/7.

⁷ Véase E/AC.51/1997/L.4/Add.42.

⁸ Véase E/AC.51/1998/L.7/Add.28.

Conferencia Internacional de Tokio sobre el desarrollo de África, y pidió concretamente que se le presentara un informe en el 40° período de sesiones sobre un plan de acción y una estrategia de movilización de recursos⁹.

5. El Comité siempre hizo hincapié, en sus numerosas deliberaciones anuales, en que África tenía la responsabilidad de determinar sus prioridades de desarrollo y que éstas determinarían el contenido y el alcance de la alianza mundial. Se pidió que la Iniciativa especial velara por que la responsabilidad y el liderazgo de los países africanos ocuparan un lugar destacado en sus esfuerzos. En su 40° período de sesiones, el Comité reconoció que se habían registrado importantes progresos en una serie de esferas concretas de la Iniciativa especial¹⁰, aunque se instó a los organismos de las Naciones Unidas a que fortalecieran la colaboración en otros grupos integrados. Se pidió a los principales organismos que elaboraran marcos estratégicos comunes en los que se analizaran y destacaran los problemas, se establecieran objetivos, se determinaran las funciones que correspondían a las organizaciones, se indicaran las necesidades de recursos y se introdujeran indicadores de rendimiento¹¹.

6. Si bien acogió con beneplácito la estrategia de movilización de recursos presentada en el 40° período de sesiones, el Comité expresó la esperanza de que se superara la escasez de recursos que impedía el progreso general de la Iniciativa especial. En ese contexto, se instó a la comunidad internacional a que incrementara las corrientes de ayuda oficial para el desarrollo y de inversiones extranjeras directas para África. Había que reforzar algunas esferas de cooperación e integración regionales incrementando la capacidad de las agrupaciones económicas regionales y subregionales. Se alentó al sistema de las Naciones Unidas en África a que aplicara políticas de armonización, intercambio de información y fortalecimiento de los vínculos institucionales que permitieran un criterio más global. Finalmente, el Comité pidió que se hiciera una evaluación independiente de mitad de período que abarcara los primeros cinco años de aplicación de la Iniciativa especial, y pidió que se le

presentara un informe en su 41° período de sesiones de 2001¹².

II. La evaluación independiente de la Iniciativa especial del sistema de las Naciones Unidas para África

7. La evaluación independiente de la Iniciativa especial que se hizo a principios de 2001 estuvo a cargo de tres expertos independientes en cooperación para el desarrollo. El informe, junto con una nota del Secretario General de las Naciones Unidas fue presentado al Comité en su 41° período de sesiones. En el informe de evaluación se destacaron los obstáculos que surgieron en un principio que impidieron la incorporación adecuada de la Iniciativa especial en el sistema de las Naciones Unidas, incluido el escepticismo surgido en torno a la puesta en marcha, las expectativas de recursos poco realistas, la dirección y responsabilidad poco claras de los países africanos, la escasa participación de los donantes y los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y la introducción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el nuevo mecanismo de coordinación a nivel de los países. El equipo de evaluación sugirió, que, en el futuro, los países africanos asumieran la responsabilidad de dictar la forma y el contenido de las nuevas iniciativas pues así se evitarían los problemas con que tropezó la Iniciativa especial. Dicha sugerencia estaba en consonancia con la posición que había adoptado hasta entonces el Comité en el tema de la responsabilidad.

8. Los problemas, según el informe de evaluación, superaban con mucho los escasos logros alcanzados. Éstos, como se indicó en el informe, incluían la atención prestada a los problemas del desarrollo de África, así como el mejoramiento de la cooperación interinstitucional en algunos sectores prioritarios, mediante arreglos de grupos sectoriales y corrientes de recursos modestos. Las principales recomendaciones se inclinaban a favor de un nuevo criterio de diálogos interconectados que determinarían y refinarían las prioridades y promoverían una coordinación y armonización eficaces que desembocarían en una movilización de recursos destinados a objetivos concretos. De esta forma se contaría con la participación de los países africanos y las instituciones regionales, los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y los organismos de desarrollo multilaterales

⁹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/54/16)*.

¹⁰ Gestión de los asuntos públicos, tecnología de la información para el desarrollo, educación, salud, población y género.

¹¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/55/16)*.

¹² *Ibíd.*

que participan en alianzas que apoyan las prioridades de África. En el informe se propuso que se confiriera al Comité del Programa y de la Coordinación la supervisión de política de ese enfoque y que el Comité Administrativo de Coordinación supervisara y orientara la actuación de los organismos de las Naciones Unidas. Se consideró lógico que la CEPA fuera el organismo de gestión del nuevo enfoque, por sus antecedentes como organizadora de consultas regionales, como el Foro Africano de Desarrollo y el proceso de consultas de la “gran mesa” en que participan ministros de desarrollo de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y ministros de hacienda de países africanos, y que fue iniciado por la CEPA en noviembre de 2000. Finalmente, en el informe se concluyó que la Iniciativa especial debía terminar, reduciendo el número de iniciativas, aunque se reconoció que la valiosa experiencia de establecer grupos sectoriales debía incorporarse a las estructuras y mecanismos que la sucedieran en las Naciones Unidas.

9. Al examinar el informe de evaluación, el Comité puso en duda la forma en que se hizo y expresó su preocupación por el hecho de que recomendara el fin de la Iniciativa antes del examen final del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990, especialmente dado que no se había definido claramente un mecanismo para suceder el mecanismo de coordinación de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas en África.

III. Experiencia adquirida de la Iniciativa especial

10. Una evaluación detallada de la experiencia de los grupos sectoriales que lograron buenos resultados en el marco de la Iniciativa especial indica que ésta sí fue un marco adecuado para lograr una mejor coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas con actividades en África. Aunque la Iniciativa especial no pudo cumplir las expectativas en los primeros cinco años de su existencia, hay una serie de lecciones que pueden extraerse de ella, que podrían beneficiar a los esfuerzos de coordinación de las Naciones Unidas en África, así como su apoyo para el desarrollo de África.

11. En sucesivos informes presentados al Comité se indicaron los logros alcanzados en distintos aspectos y esferas que permitieron infundir cierto optimismo. A continuación se pasa revista al legado de la Iniciativa

especial en los aspectos en que su valor añadido empezaba a ser evidente en varios sectores prioritarios.

África en el centro del programa de desarrollo internacional. La Iniciativa especial se centró en las prioridades de desarrollo de África extraídas del Programa de Acción de El Cairo de 1995, vinculado al Nuevo Programa como su mecanismo de ejecución y enriqueció las posibilidades de que África ocupara un lugar central en el programa de la comunidad internacional. Esto fue reafirmado posteriormente en 2000 en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. El apoyo a las prioridades de África de paz, seguridad y democracia, reducción de la pobreza, alivio de la carga de la deuda, acceso al comercio, el VIH/SIDA y los recursos para el desarrollo sostenible del continente siguieron siendo partes integrantes de la Iniciativa.

Capacidad limitada de la Iniciativa. En las deliberaciones iniciales celebradas en el momento de poner en marcha la Iniciativa se determinaron 20 esferas prioritarias que posteriormente, en los primeros meses, se reagruparon y redujeron a 13. A medida que fue evolucionando se comprobó que las 13 esferas prioritarias suponían una carga para la limitada capacidad de la Iniciativa ya que el progreso sólo era evidente en algunas de ellas. En el retiro celebrado en febrero de 1998 en torno a la Iniciativa se determinaron elementos que permitían avanzar en las esferas prioritarias de la educación, la salud, la gestión pública y la tecnología de la información para el desarrollo. Por consiguiente, se recomendó que a fin de mantener la credibilidad y sostenibilidad de la Iniciativa, habría que centrarse en esos cuatro grupos sectoriales, mejorando así las posibilidades de éxito que podrían reproducirse posteriormente en otras esferas. Entretanto, también habría que prestar atención a la creación de capacidad en otros grupos sectoriales que se quedaban atrás, a fin de desarrollar y reforzar las características que los llevarían al éxito.

Asociación en la gestión. La responsabilidad compartida de la CEPA y el PNUD en la copresidencia del Comité Directivo del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), la supervisión de la Iniciativa y la presentación de informes anuales al CAC, logró establecer una asociación positiva con las oficinas y los objetivos regionales de la CEPA y con la red de oficinas en los países del PNUD. La experiencia produjo la consolidación de las dos ramas de la secretaría de la Iniciativa en la CEPA, más cerca del mecanismo de consulta regional. Esta asociación reforzó, entre otras cosas, el Foro sobre la Gestión Pública en África. Con

la reafirmación del marco de asociación entre las dos organizaciones firmada en octubre de 2001, la colaboración se verá, sin duda, reforzada.

Compromisos de recursos fiables. Dado que la asistencia oficial para el desarrollo va en disminución y las corrientes de inversión extranjera directa para África son escasas, la claridad y la fiabilidad de las corrientes de recursos (por ejemplo, de fuentes internacionales, la reestructuración de presupuestos nacionales, una mejor utilización en cuanto a la eficacia de la Agencia para el Desarrollo Internacional) son precursores esenciales para poner en marcha cualquier iniciativa, incluida la Iniciativa especial. Las proyecciones no realizadas de recursos procedentes de fuentes internacionales socavaron la voluntad política y los compromisos institucionales necesarios para hacer avanzar a la Iniciativa. Fue imposible construir programas a falta de compromisos de recursos previsibles.

Estructura de coordinación interinstitucional. La estructura de coordinación que enmarcaba a la Iniciativa especial probablemente se reconocerá como el legado más perdurable. Dado que los organismos de coordinación y cooperación de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, debían presentar informes al órgano de coordinación más alto del sistema de las Naciones Unidas, el Comité Administrativo de Coordinación, se había instaurado un entorno doblemente beneficioso.

Grupos sectoriales e ilustraciones de buenos resultados. La coordinación y colaboración interinstitucional en el marco de la Iniciativa especial obtuvo los mejores resultados en tres de las 13 esferas prioritarias. Los indicadores de buenos resultados en estas esferas son muy prometedores para el apoyo coordinado que presten las Naciones Unidas en África en el futuro.

a) **Educación.** La dirección conjunta del Banco Mundial y la UNESCO permitió establecer arreglos de coordinación eficaces que recibieron el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PNUD como entidades cooperantes. Con el objetivo renovado de lograr la educación primaria universal y acabar con el analfabetismo para 2015, se acordaron los criterios de selección de 16 países con tasas de matriculación bajas en el nivel primario, en consulta con los gobiernos pertinentes. Los países adoptaron una estrategia y establecieron objetivos medibles con arreglo a los objetivos establecidos en las principales conferencias de las Naciones Unidas. En las consultas interinstitucionales

celebradas periódicamente se crearon grupos de trabajo compuestos de varias partes interesadas, incluida la sociedad civil y el sector privado, se dividieron las tareas y se formularon estrategias de movilización de recursos para hacer frente a las necesidades específicas de cada país. Se intercambió información y se difundieron informes en que se definían las actividades compartidas. En el marco de la Iniciativa especial, los esfuerzos concertados de las entidades de las Naciones Unidas, la dirección y dedicación del Banco Mundial y la UNESCO en la recaudación de fondos y la preparación de programas de inversiones en el sector demostraron la decisión de los gobiernos de avanzar en esa esfera.

b) **Gestión pública.** En el marco de la Iniciativa especial, el liderazgo del PNUD y la CEPA en este sector generó el Foro sobre la Gestión Pública en África, un proceso de consultas nacionales y un foro internacional que ofrece una plataforma para los gobiernos africanos, las organizaciones de la sociedad civil y sus asociados internacionales para intercambiar información sobre mejores prácticas, crear redes, promover cambios de política, elaborar programas y generar recursos que se destinan a apoyar la gestión pública en el continente. La UNESCO se sumó a esta asociación con su iniciativa de Comunicación para la Consolidación de la Paz.

Hasta el momento se han celebrado cuatro Foros sobre la Gestión Pública en África: el primero en Addis Abeba en 1997, con un programa de amplio alcance; el segundo, en Accra en 1998, con el tema de la transparencia y la rendición de cuentas; el tercero, en Bamako en 1999, sobre la buena gestión de los asuntos públicos y la gestión de los conflictos para la paz duradera y el desarrollo sostenible; y el cuarto, en Kampala en 2000, sobre los parlamentos y la gestión pública; el quinto foro está previsto que se celebre en Maputo en 2002 sobre el tema de la gestión pública local para la reducción de la pobreza. Hasta la fecha, con la excepción de tres países, todos los países subsaharianos se han asociado al Foro, ya sea como observadores o como participantes de pleno derecho, y 11 países han participado en varios. Unas 53 organizaciones de la sociedad civil han participado activamente y el 25% de ellas eran organizaciones de mujeres. Hasta el momento se han generado recursos por un total de más de 4 millones de dólares de los EE.UU. en apoyo del Foro procedentes de donantes bilaterales y multilaterales y del PNUD. En 2001, una evaluación seguida de un plan estratégico para la ejecución dio lugar a que se presentaran importantes recomendaciones para introducir cambios, las más

importantes de las cuales fue la de convertir las consultas nacionales en pieza central del proceso del Foro.

Los principales logros alcanzados por la Iniciativa especial en esa esfera es la introducción de un marco de gestión pública, la participación generalizada de los gobiernos, la sociedad civil y los asociados externos, la celebración de debates francos sobre cuestiones candentes y la generación de recursos con el objetivo de reforzar una cultura de buena gestión pública en África.

c) **Tecnologías de la información para el desarrollo.** La CEPA, como organismo coordinador de este sector, recibió la aprobación de las Conferencias de ministros de economía y planificación para poner en marcha la iniciativa para la sociedad africana en la era de la información en mayo de 1996, como parte integral del marco de la Iniciativa especial. Como marco para la acción, la iniciativa para la sociedad africana en la era de la información fue un ejemplo de los buenos resultados de los grupos sectoriales de la Iniciativa especial; del liderazgo dedicado y eficaz de las Naciones Unidas, de la implicación de las autoridades nacionales, y de las redes de asociaciones de colaboración resistentes que promueven la tecnología de la información para el desarrollo y movilizan recursos para la iniciativa.

El primer Foro para el Desarrollo de África convocado en Addis Abeba en 1999 se centró en el tema de los desafíos de la mundialización y la era de la información para África. Al Foro asistieron 950 participantes, incluidos altos funcionarios de los gobiernos y de las Naciones Unidas, expertos técnicos de los sectores público y privado y representantes de la comunidad académica. El Foro es un marco de diálogo de alto nivel dirigido por países africanos que reúne a dirigentes políticos, partes interesadas y asociados en el desarrollo en torno a problemas de desarrollo del continente y establece estrategias de mediano y largo plazo para superar tales problemas. El primer Foro amplió las redes y generó interés en proyectos relacionados con las tecnologías de la información, como el proyecto regional "SchoolNet Africa" y "NGONT Africa", una red de telecentros. Se estableció una división clara de funciones con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la cual se encargó de la conectividad a la Internet, la democratización del acceso a la sociedad de la información y la capacitación. Se están organizando cursos prácticos en muchos países del continente y una serie de organismos de las Naciones Unidas se han sumado a esta empresa, en particular la UNESCO, que se encarga de recuperar

información y colaborar con los enlaces mundiales para el desarrollo del Banco Mundial.

12. Los factores que contribuyeron a los buenos resultados de esos grupos sectoriales incluyen el liderazgo de los organismos en las eficaces asociaciones establecidas, las estrategias convenidas entre las entidades de las Naciones Unidas y con las autoridades africanas, incluidas las partes interesadas, la adopción de una posición oficial coherente, una división bien definida de funciones dentro de los programas de trabajo, la creación de grupos de trabajo técnicos que se ocupan de problemas difíciles, el establecimiento de calendarios y referencias y la preparación de estrategias de movilización de recursos. En otros sectores en los que uno o más de esos factores fueron patentes se obtuvieron escasos resultados. Por ejemplo, el sector de la salud tuvo el apoyo de los ministros de salud africanos, mientras que las cuestiones de población y género se vieron incentivadas como resultado de su incorporación en el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). No obstante, en el caso de la salud, el factor de peso no fue necesariamente la Iniciativa especial, aunque ayudó. Más bien, el factor decisivo fue la devastación que causó la pandemia del VIH/SIDA y que obligó al sistema de las Naciones Unidas (Organización Mundial de la Salud (OMS), PNUD, FNUAP y UNICEF) a adoptar una postura de colaboración ilustrada por el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).

13. El grupo sectorial del agua está dando muestras de progreso. Ese grupo consta de diversos organismos de las Naciones Unidas, dirigidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Banco Mundial, y se ocupa de una variedad de complejas cuestiones técnicas. En parte debido a la vastedad del asunto, el grupo sectorial fue lento en demostrar su coherencia, hasta que el Secretario Ejecutivo de la CEPA convocó un grupo de trabajo técnico en el marco de la Iniciativa especial que reunió a representantes de varios organismos de las Naciones Unidas. Éstos consiguieron superar los obstáculos que planteaban los distintos mandatos de los organismos y alcanzaron un acuerdo sobre las prioridades y las estrategias relativas a los recursos hídricos en África. La asignación de responsabilidades y el intercambio de información fueron fundamentales en este grupo sectorial diverso, en el que el avance sostenido ya parece garantizado.

14. La movilización de recursos sigue siendo una tarea de enormes proporciones para el desarrollo de África y si bien las expectativas apuntaban a la eficacia de la Iniciativa especial, aún no se ha conseguido generar considerables recursos. Los fondos fiduciarios de los donantes se han movilizado en varios casos dentro del marco de la Iniciativa, y el Banco Mundial utilizó esos recursos para la educación y la salud, el PNUD para la gestión pública y la CEPA para las tecnologías de la información para el desarrollo.

15. Con excepción de algunos fondos fiduciarios, la movilización de recursos ha sido el objetivo de la Iniciativa especial más difícil de alcanzar. El Comité ha pedido en repetidas ocasiones que mejoraran los compromisos de recursos para África. En documentos anteriores se recogieron importantes elementos de una estrategia de movilización de recursos a nivel de los países, los grupos sectoriales y dentro de los países, pero aún falta un compromiso para traducirlos a hechos. A nivel de los países, si se trabaja con el coordinador residente y los equipos de las Naciones Unidas, las características fundamentales para una buena estrategia son el liderazgo y la responsabilidad nacionales; el consenso de las partes interesadas; el establecimiento de programas de inversiones para los sectores con apoyo de los donantes; los grupos consultivos y mesas redondas; la estructuración de los presupuestos nacionales y de recursos internacionales como los fondos fiduciarios y las subvenciones de asistencia técnica para superar los problemas de política y capacidad. A nivel de los grupos sectoriales, son fundamentales los objetivos establecidos en consonancia con las recomendaciones de las principales conferencias de las Naciones Unidas y otros factores positivos establecidos en el párrafo 11. A nivel mundial, la promoción eficaz de las cuestiones de política pertinentes es un medio demostrado de atraer apoyo y recursos.

IV. Mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)

16. La introducción del MANUD constituyó un considerable avance en la reforma de las Naciones Unidas, ya que proporcionó un marco común para programar los fondos operacionales del sistema de las Naciones Unidas y tratar las prioridades nacionales a nivel de los

países. Hasta el momento, se han completado 27 MANUD en África y se están preparando otros siete. La formulación del MANUD, que se basa en la labor realizada en torno a la evaluación común para los países (ECP)¹³, de forma que la ventaja comparativa que aporta el sistema de las Naciones Unidas en los países quede reflejada como corresponde sigue constituyendo un reto para las Naciones Unidas. La armonización de los mecanismos y la urgente necesidad de que los países asuman responsabilidades siguen suponiendo una dificultad para muchos países africanos. El Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza consiguen atraer recursos como resultado del intercambio de análisis macroeconómicos, en los que el Banco y los ministerios de economía desempeñan funciones esenciales. El firme compromiso de todos los coordinadores residentes y de los equipos de las Naciones Unidas en los países, apoyados por las indicaciones claras de que el MANUD era imprescindible para la reforma de las Naciones Unidas, dio como resultado una mejor incorporación en el sistema de la que se produjo en el caso de la Iniciativa especial¹⁴, aunque todavía hay que superar una serie de obstáculos. No obstante, está claro que el MANUD es el mecanismo para la coordinación de las Naciones Unidas en el plano nacional.

17. En África, el MANUD puede beneficiarse de algunos aspectos de la puesta en práctica de la Iniciativa especial, sobre todo de los acuerdos de coordinación de los grupos sectoriales. Con la colaboración del coordinador residente y del equipo de las Naciones Unidas en el país, la Iniciativa especial se elaboró para alentar la coordinación de las actividades operacionales y la colaboración con éstas, de manera que se fomentaran las actividades conjuntas en apoyo de las prioridades nacionales. Mientras las actividades del MANUD son específicas para los países, la dimensión regional de la Iniciativa especial superó las prioridades impulsadas por los países que constituyeron la base para una colaboración transfronteriza y multinacional. Se está estudiando actualmente el establecimiento de MANUD subregionales y regionales. Si estos se materializan, la experiencia de la Iniciativa especial podría resultar útil para fomentar planteamientos regionales en la programación en que se

¹³ Se han completado 41 evaluaciones comunes para los países y nueve están en fase de elaboración.

¹⁴ Véase la evaluación nórdica conjunta de los procesos de la ECP y del MANUD titulada: "Laying the Keystone of United Nations Development Reform: the CCA/UNDAF Experience" de octubre de 2001.

tengan en cuenta las decisiones de las principales conferencias de las Naciones Unidas así como los mandatos de los organismos de las Naciones Unidas.

Consultas regionales

18. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1998/46, instó a que se convocaran consultas anuales de los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en las diferentes regiones del mundo, incluida África. Al mismo tiempo, se hizo evidente la necesidad de “asegurar” la Iniciativa en África. Estos dos factores brindaron la oportunidad de vincular la Iniciativa a estas consultas¹⁵, y la ocasión de aumentar la coordinación y la coherencia de las Naciones Unidas en África. En las consultas regionales, se propusieron los siguientes ajustes para la puesta en práctica y la supervisión de la Iniciativa especial:

- Los organismos de coordinación debían tender al consenso en los programas de trabajo colaborativos, incluidas las estrategias de movilización de recursos, a partir de los cuales la secretaría de la Iniciativa especial prepararía informes analíticos sobre las mejoras prácticas, y compartiría ampliamente la información;
- Se evaluarán los progresos realizados en la aplicación de los grupo sectoriales en función de las actividades con plazos definidos y con indicadores de resultados, como el establecimiento de parámetros;
- La Oficina del Coordinador Especial para África y los Países menos Adelantados y la secretaría de la Iniciativa especial deberían funcionar como centros de coordinación, lo que podría contribuir a simplificar los informes y mejorar su calidad;
- Cada consulta regional dedicará un período de sesiones especial al Foro para el Desarrollo de África puesto en marcha por la Comisión Económica para África (CEPA), como medio de estimular actividades concertadas de las Naciones Unidas;

¹⁵ Se han celebrado tres Reuniones Consultivas Regionales Anuales de las organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en África: la primera fue presidida por la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas en Nairobi en marzo de 1999 y las otras dos por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para África (CEPA) en Addis Abeba en junio de 2000 y octubre de 2001.

- El sistema de las Naciones Unidas realizará su labor por medio del coordinador residente para aprovechar las complementariedades de los instrumentos de ámbito nacional como la evaluación común para los países, el MANUD, el Marco Integral de Desarrollo (MID) y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y ampliar al mismo tiempo los conocimientos de los coordinadores residentes y de los equipos de las Naciones Unidas en los países y su participación en los programas subregionales y regionales;
- Se aplicará la decisión relativa a la gestión de consolidar ambas ramas de la secretaría de la Iniciativa especial dentro de la CEPA.

Junta de Coordinación de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas; antes Comité Administrativo de Coordinación (CAC)

19. La Junta de Coordinación de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas (antes, Comité Administrativo de Coordinación (CAC)) es el foro que reúne a los jefes ejecutivos de todas las organizaciones, bajo la Presidencia del Secretario General, para lograr una mayor coordinación y colaboración en todas las cuestiones sustantivas y de gestión que trata el sistema de las Naciones Unidas. La Junta de Coordinación consta de dos Comités de Alto Nivel, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el Comité de Alto Nivel sobre Gestión.

20. En 1995, el CAC creó un Comité Directivo para la Iniciativa especial al que se encargó supervisar, al más alto nivel de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, los progresos realizados en la aplicación de la Iniciativa. Al transformarse el Comité Administrativo de Coordinación en la Junta de Coordinación de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, se asignó esta función al Comité de Alto Nivel sobre Programas, que incluirá periódicamente en su programa cuestiones relativas a África.

Acuerdos en el marco del Nuevo Programa de Acción para África

21. El programa de las Naciones Unidas titulado “Nuevo Programa de Acción para África” fue creado a raíz de que la Asamblea General decidiera que

la recuperación económica y el desarrollo sostenible de África eran una de las prioridades más importantes de las Naciones Unidas. Se creó para desempeñar una función catalizadora y para coordinar y fomentar las actividades llevadas a cabo por otros programas y entidades directamente responsables de su ejecución operacional. Uno de los objetivos de este programa es fomentar una respuesta coordinada y efectiva del sistema de las Naciones Unidas en los planos normativo y operativo en apoyo del desarrollo de África. La Oficina del Coordinador Especial para África y los Países menos Adelantados, como entidad coordinadora de este programa, ha apoyado, mediante la coordinación de las aportaciones procedentes de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, a los órganos intergubernamentales en sus deliberaciones sobre el desarrollo de África¹⁶.

V. El nacimiento de la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)

22. El Acta Constitutiva de la Unión Africana, aprobada en Lomé (Togo) el 11 de junio de 2000, pone en marcha la transformación de la Organización de la Unidad Africana, de un foro principalmente político en una organización dedicada a la cooperación y la integración regionales en los ámbitos económico, social, cultural y político. Un año después, en julio de 2001, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, celebrada en Lusaka, acordó crear la Unión Africana. En el mismo período de sesiones, la Asamblea aprobó también la Nueva Iniciativa Africana, que se ha convertido desde entonces en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), una propuesta específicamente africana que orientará las respuestas de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional a las prioridades en materia de desarrollo de África.

23. La NEPAD se elaboró a partir de una serie de intensos debates mantenidos durante un período de tiempo relativamente corto y de la fusión de la Alianza del Milenio para el Programa de recuperación de África y el Plan para África Omega, dos iniciativas de origen

africano¹⁷. Este marco general pone de manifiesto una nueva determinación de los dirigentes africanos de abrir una vía de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza mediante una “visión común y una convicción compartida”. La NEPAD reconoce los fracasos de las propuestas anteriores, como la falta de compromiso político, el carácter idealista de los planes, las expectativas poco realistas de la comunidad internacional, la disociación entre planes y programas nacionales, la falta de implicación de las personas y la falta de participación del sector privado, y trata de crear un marco de asociación en función de la valoración que hace África de sus necesidades y prioridades. Ha habido indicios de apoyo positivo prestado por muchos asociados externos, sobre todo de las Naciones Unidas y sus diversas entidades, las instituciones de Bretton Woods, el Banco Africano de Desarrollo, el Grupo de los Ocho, la Unión Europea y el Japón.

24. La NEPAD ha asumido el compromiso de potenciar la capacidad y crear mecanismos para lograr una buena gestión política y económica, así como la paz y la seguridad. Se centra en las esferas de la expansión de la tecnología de la información y las comunicaciones, el fortalecimiento y el desarrollo de las infraestructuras de suministro de agua y saneamiento, el transporte y la energía, la mejora de la agricultura y del acceso a los mercados, la potenciación del desarrollo humano (salud, educación y reducción de la pobreza), la captación de corrientes de capital y la obtención de fondos para asistencia. Se ha planificado un sistema de rendición de cuentas mediante exámenes inter pares, utilizando el Comité de Ejecución de Jefes de Estado, un Comité Directivo y la secretaría. Este marco de asociación dirigido y controlado por los países africanos exige una respuesta bien coordinada de las Naciones Unidas a las prioridades de desarrollo de África. A medida que la NEPAD clarifique y consolide su misión en los planos regional y nacional, se necesitarán recursos aplicados con flexibilidad para aumentar la capacidad y fortalecer la sostenibilidad. Este es el desafío para la comunidad internacional.

VI. Perspectivas de futuro

25. Con la puesta en marcha de la NEPAD, los dirigentes de África se han pronunciado de manera definitiva

¹⁶ Además de la Oficina, la CEPA y la Dependencia encargada de *Africa Recovery* del Departamento de Información Pública (DIP) cuentan igualmente con subprogramas en el marco de este programa.

¹⁷ La labor llevada a cabo para conseguir la fusión se benefició del Pacto para la Recuperación de África, elaborado por la CEPA.

con respecto al control y el liderazgo del programa político y económico del continente. Dado el firme apoyo a la NEPAD manifestado por las Naciones Unidas y la comunidad internacional, África seguirá en el centro del programa internacional de desarrollo, lo cual reforzará el compromiso expresado anteriormente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Los amplios objetivos de paz, seguridad y reducción de la pobreza siguen siendo válidos para África, y exigen una respuesta paralela del sistema de las Naciones Unidas que demuestre coherencia y compromiso y una mayor armonización de sus programas.

26. La Junta de Coordinación de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas (antes CAC), en su reunión de octubre de 2001, acogió con beneplácito la decisión clarividente que habían tomado los dirigentes africanos en la Cumbre de Lusaka de poner en funcionamiento la Nueva Iniciativa Africana. Esto estaba en consonancia con las tres directrices de política básicas surgidas de su anterior período de sesiones celebrado en Nairobi: el sistema de las Naciones Unidas debía actuar con moderación al poner en marcha nuevas propuestas, unirse para apoyar las iniciativas controladas y dirigidas por países africanos y centrarse en la coordinación entre organismos en el ámbito regional. La Junta de Coordinación adoptó diversas decisiones importantes sobre la forma de canalizar en el futuro el apoyo de las Naciones Unidas a los programas que se organicen en África:

- Todas las organizaciones de las Naciones Unidas examinarán sus programas a la luz de las prioridades de la NEPAD;
- Las necesidades de África seguirán ocupando un lugar central en el programa y en las negociaciones internacionales;
- A fin de reforzar los mecanismos de coordinación regional en apoyo de la NEPAD, la participación del sistema de las Naciones Unidas en las consultas regionales entre organismos tendrá lugar bajo los auspicios de la CEPA;
- En el plano nacional, se tratará de conseguir la complementariedad entre los marcos para reducir al mínimo los costos de presentación de informes y otros costos de transacción, mejorar la armonización y potenciar la coordinación de actividades de cooperación para el desarrollo bilaterales y multilaterales, tal como se recomendó en la serie

de sesiones de alto nivel de 2001 del Consejo Económico y Social;

- Hay que extraer del examen final del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 la experiencia que pueda ayudar a los países de África y a sus asociados en el desarrollo a hacer realidad las prioridades de la NEPAD.

27. Los dirigentes de África han puesto en marcha la NEPAD con gran determinación y plenamente conscientes de los fracasos de las iniciativas anteriores. Puede aprenderse mucho de la reciente experiencia del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 y de la Iniciativa especial. Esa experiencia se ha documentado en el informe de evaluación del Nuevo Programa y en el presente informe.

28. A nivel de los países, puesto que la NEPAD pretende ser una realidad en el entorno nacional, el coordinador residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país deberían reforzar los instrumentos del programa a fin de fortalecer el marco de asociación. En los acuerdos de coordinación de los países dirigidos por autoridades y entidades nacionales, es decir, el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, junto con las actividades de asociados multilaterales y bilaterales, se tratará de armonizar marcos y programas como el MANUD, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y el Marco Integral de Desarrollo, con lo que se reducirían los costos de transacción de unas autoridades nacionales cuyos recursos ya no dan más de sí. Deben establecerse y potenciarse los vínculos con los mecanismos de exámenes inter pares de la NEPAD y los de supervisión de programas y presentación de informes de las Naciones Unidas.

29. Es fundamental que la coordinación entre organismos en el plano regional se traduzca en medidas claras y concretas que se apliquen de manera consistente.

30. En las consultas regionales anuales celebradas bajo los auspicios de la CEPA se decidió adoptar un mecanismo para coordinar el apoyo de las Naciones Unidas a la NEPAD, mediante la utilización de arreglos por grupos sectoriales similares a los utilizados en la Iniciativa especial. Varios organismos de las Naciones Unidas han mantenido extensas conversaciones con el Comité Directivo y la secretaría de la NEPAD sobre el apoyo directo que habría que prestar a ésta. Este planteamiento inicial descentralizado para lograr el apoyo

de los organismos de las Naciones Unidas dejó patente el reconocimiento de que los distintos organismos contaban con un potencial de competencias que podría aprovecharse en función de las necesidades, de manera secuencial y progresiva. No obstante, todavía ha de concretarse la integración de la coordinación del sistema de las Naciones Unidas en el contexto más amplio de la coordinación del apoyo a la NEPAD prestado por todos los agentes, y que los países africanos mantengan el control del proceso.

31. Durante los últimos 10 años, la Oficina del Coordinador Especial para África y los Países menos Avanzados ha sido la responsable de coordinar las aportaciones del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las deliberaciones intergubernamentales celebrada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. En la Declaración Ministerial de la serie de sesiones de alto nivel de 2001 del Consejo Económico y Social se pidió que se revisaran las estructuras de la secretaría encargadas del seguimiento del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990 y del informe del Secretario General de 1998 sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (véase A/56/3, cap. III, párr. 29). Por lo que respecta al futuro, habrá que determinar el mejor modo de coordinar las aportaciones del sistema de las Naciones Unidas y el apoyo recabado en las deliberaciones intergubernamentales sobre el desarrollo de África que se celebren en la Asamblea General y sus órganos subsidiarios en el contexto del examen y la evaluación finales del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990.