



# Consejo Económico y Social

Provisional

18 de julio de 2005  
Español  
Original: inglés

---

## Período de sesiones sustantivo de 2004

Serie de sesiones sobre actividades operacionales

### Acta resumida provisional de la 30<sup>a</sup> sesión

Celebrada en la Sede, Nueva York, el jueves 8 de julio de 2004, a las 15.00 horas

Presidente: Sr. Neil (Vicepresidente) ..... (Jamaica)

## Sumario

Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo (*continuación*)

---

Las correcciones a la presente acta deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo y presentarse en forma de memorando. Además, deberán incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse, *dentro del plazo de una semana a contar de la fecha del presente documento*, a la Jefa de la Sección de Edición de Documentos Oficiales, oficina DC2-750, 2 United Nations Plaza.



*En ausencia de la Sra. Risa (Finlandia), el Sr. Neil (Jamaica), Vicepresidente, ocupa la Presidencia.*

*Se declara abierta la sesión a las 15.15 horas.*

### **Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo (continuación)**

*Mesa redonda sobre el papel de las evaluaciones comunes para los países y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en relación con la coherencia y la coordinación a nivel de los países (E/2004/CRP.7, E/2004/CRP.9 y E/2004/CRP.10)*

1. **El Presidente** da la bienvenida a los participantes en la mesa redonda y anuncia que el Sr. Massimo D'Angelo, Jefe de la División de Políticas de Cooperación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, actuará como moderador.

2. **El Sr. D'Angelo** (Jefe de la División de Políticas de Cooperación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) dice que el documento de sesión sobre la evaluación de la estrategia común para los países (ECP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) (E/2004/CRP.10) se hace eco de las repercusiones de las ECP y los MANUD en relación con la calidad de los documentos, el sistema de las Naciones Unidas y los países beneficiarios, así como la eficacia en función de los costos de las actividades operacionales para el desarrollo de las Naciones Unidas.

3. La coherencia y la coordinación son desde hace largo tiempo un objetivo de la política de cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas. Las ECP y los MANUD, aunque no son los únicos mecanismos disponibles para alcanzar ese objetivo, ponen de manifiesto determinado esfuerzo para unificar y racionalizar la labor del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, especialmente evaluando los problemas del desarrollo y estableciendo un marco estratégico coherente para la cooperación para el desarrollo. A este respecto, en la resolución 44/211 de la Asamblea General se reconoce la importancia de integrar las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con los planes y objetivos nacionales.

4. Desde 1989 ha ido evolucionando un sistema de coordinadores residentes y muchas modalidades que han configurado las actividades operacionales y la interacción entre los organismos de las Naciones Unidas.

5. No obstante, las condiciones deficientes han retrasado la puesta en práctica de una respuesta integrada a las necesidades y prioridades nacionales por conducto de mecanismos tales como las ECP y los MANUD. El sistema de las Naciones Unidas buscó anteriormente modos concretos para integrar las actividades del sistema de la Organización a nivel de los países en prioridades internacionales por conducto, por ejemplo, de la nota sobre la estrategia del país.

6. No obstante, en 1995 únicamente 21 de 85 países habían preparado la nota sobre la estrategia. En 1998, de los 90 países que habían manifestado interés en preparar una nota sobre la estrategia del país únicamente 33 llevaron a cabo el proceso. No se ha puesto en marcha ninguno de los procesos de notas sobre la estrategia de los países desde entonces y ese instrumento ha pasado a ser prácticamente irrelevante como medio para alcanzar la coherencia en el marco de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo. Las ECP y los MANUD han sustituido prácticamente a ese proceso.

7. En la revisión trienal amplia de 1995 de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo se describieron varias de las dificultades con que se tropezaba para aplicar las notas sobre la estrategia de los países. Los gobiernos frecuentemente eran reacios a iniciar el proceso de la nota y el sistema de las Naciones Unidas no siempre participaba activamente en dicho proceso. Algunos funcionarios de los países cuestionaban que fuese procedente preparar una nota sobre la estrategia del país que se concentrara únicamente en el sistema de las Naciones Unidas en lugar de hacerlo en una estrategia para el desarrollo, la cual podía abarcar toda la asistencia externa. Paralelamente, el sistema de las Naciones Unidas no prestaba un apoyo sistemático a los equipos en los países para poner en marcha el proceso de la nota. El intercambio de información entre los organismos, que sigue siendo un requisito básico para coordinar las actividades y los enfoques estratégicos, dista de ser satisfactorio en el sistema de las Naciones Unidas. Además, suelen ser inadecuados los documentos y procesos de las notas en los países en que éstas se aplican.

8. Pese a estos resultados negativos, la experiencia de las notas ha permitido extraer lecciones útiles de las ECP y los MANUD. Hay algunos casos en que la nota sobre la estrategia del país entraña una participación del sistema de las Naciones Unidas y del gobierno y de esa manera se ha logrado establecer un marco eficaz

para la programación estratégica de las operaciones de las Naciones Unidas.

9. El seguimiento integrado en las conferencias de las Naciones Unidas celebradas durante el último decenio y la aplicación de las principales conclusiones de éstas también han contribuido al desarrollo de las ECP y los MANUD. Una vez que el concepto de seguimiento integrado de las conferencias internacionales se puso en marcha, el sistema de las Naciones Unidas y los mecanismos intergubernamentales reconocieron la necesidad de utilizar las notas sobre la estrategia de los países en apoyo de la aplicación en los Estados de los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas. Esta función se ha encomendado posteriormente a las ECP y los MANUD, entre otros, y se ha perfeccionado merced a la aprobación de la Declaración del Milenio.

10. Únicamente después de la adopción de las reformas del Secretario General y de cierto número de medidas en 1997, como el establecimiento del Grupos de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y la puesta en marcha del proceso de los MANUD, ha mejorado la coherencia del sistema de las Naciones Unidas por lo que respecta a la cooperación para el desarrollo. El GNUD y su secretaría, la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuentan con las necesarias capacidades técnicas y operacionales para prestar apoyo a las actividades que se realizan en los países y a los procesos de las ECP y los MANUD.

11. Ha resultado esencial el apoyo prestado a nivel de los países por el GNUD y sus organizaciones, especialmente los fondos y programas del Comité Ejecutivo del GNUD, que incluyen formación, apoyo técnico y personal para facilitar el proceso. Hasta la fecha, 106 países han preparado las ECP y 85 han hecho lo propio con los MANUD. Esos resultados no se han logrado sin dificultades, razón por la que la Asamblea General ha pedido reiteradamente al Secretario General que evalúe los MANUD y las ECP.

12. La calidad y el valor de los MANUD y de las ECP ha variado a lo largo del tiempo en el sistema de las Naciones Unidas y los equipos en los países han extraído elecciones de esa experiencia. Diecisésis países han llevado a cabo de dos series de ECP y 11 han hecho lo propio con dos series de los MANUD. Se han observado mejoras claras en los países que han llevado a cabo esos procesos en dos ocasiones.

Mientras tanto, el GNUD ha ido preparando a lo largo del tiempo diferentes directrices para la formulación de las ECP y los MANUD, las más recientes de las cuales se publicaron en octubre de 2003. El nuevo conjunto de directrices ha establecido mecanismos tales como la matriz de resultados del MANUD, las reuniones de estrategia común, el plan de supervisión y evaluación de los MANUD, el sistema de apoyo y garantías en materia de calidad y la utilización de terminología basada en los resultados. Las iniciativas más recientes en la esfera de la programación y la evaluación conjuntas pueden reforzar la coherencia interna dentro del sistema de las Naciones Unidas, en parte como consecuencia de la colaboración interinstitucional recíproca a nivel de los países generada por la aplicación de esos dos mecanismos.

13. **El Sr. Severino** (Miembro del Equipo de Evaluación de las ECP y los MANUD) dice que varía la medida en que las ECP y los MANUD han promovido la coherencia y la coordinación a nivel de los países. Sin embargo, la evaluación ha puesto de manifiesto que ambos mecanismos han promovido un mayor grado de coherencia y de cooperación en el sistema de las Naciones Unidas, particularmente entre los fondos y programas del Comité Ejecutivo del GNUD. Además, las ECP y los MANUD son importantes mecanismos para concentrarse en los objetivos de desarrollo del Milenio e incorporar esos objetivos a los programas nacionales, así como otros medios como el sistema de coordinadores residentes, las Casas de las Naciones Unidas, los equipos de las Naciones Unidas en los países y otros órganos.

14. Es necesario mejorar el nivel de sensibilización acerca del carácter y los objetivos de las ECP y los MANUD dentro del sistema de las Naciones Unidas y formar al personal en la esfera de la utilización de los instrumentos. En muchos países se requiere un cambio cultural para que los equipos de las Naciones Unidas puedan coordinar sus actividades en lugar de actuar como organismos separados e independientes. La coherencia y la coordinación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo también depende en gran medida de las personalidades y de las medidas institucionales en vigor.

15. Otra dificultad para aplicar las ECP y los MANUD estriba en que unas y otros son obligatorios únicamente para los fondos y programas del Comité Ejecutivo del GNUD, que coopera en diferente grado con los equipos de las Naciones Unidas en los países.

Las instituciones de Bretton Woods no participan en gran medida en las actividades de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Además, hay organismos sin oficiales ni presencia sobre el terreno en determinados países. Por consiguiente, es necesaria una mayor participación de los organismos especializados en los procesos de las ECP y los MANUD, particularmente los organismos con una participación sobre el terreno reducida o inexistente.

16. Existe cierto grado de superposición entre las funciones de diversos organismos. Además, difieren sus perspectivas sobre las ECP y los MANUD. Por ejemplo, Los organismos que participan en la labor en pro del desarrollo, tienden a tener una perspectiva más a largo plazo que los que realizan una labor humanitaria. La preocupación por los objetivos de desarrollo del Milenio significa, en ocasiones, que los intereses económicos no son objeto de la prioridad que merecen. Es importante incluir en los procesos de las ECP y los MANUD a organismos tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ninguna de los cuales tiene oficinas sobre el terreno. Los diferentes organismos no sólo han de coordinarse entre sí, sino también armonizar sus actividades con el contenido y los ciclos de los programas de los países beneficiarios, lo que plantea la cuestión de si los organismos del Comité Ejecutivo deben contar con un programa por países.

17. Es igualmente importante garantizar la coherencia y la cooperación en los países beneficiarios. Siempre ha habido una tendencia a que esas cuestiones corran a cargo de los ministerios de planificación, aunque los ministerios pertinentes encargados de las diferentes esferas sustantivas también han de ser incluidos en el proceso. Debe alentarse a los ministerios a que se comuniquen no sólo entre sí, sino también con una gama más amplia de organismos de las Naciones Unidas. Otra parte importante del debate sobre el proceso de las ECP y los MANUD estriba en determinar quién ha de ser la fuente de la política de desarrollo y decidir si dicha política ha de permanecer en manos del gobierno únicamente o ser compartida con la sociedad. Las ECP y los MANUD están actualmente en condiciones de promover la coherencia y la coordinación en los países beneficiarios. No obstante, su éxito depende de los métodos que utilicen, que han de tener en cuenta la diversidad de los propios países beneficiarios.

18. También ha de tenerse en cuenta la cuestión de la coherencia y la coordinación de los países donantes. Son comunes los conflictos ministeriales y, por ejemplo, no siempre cabe esperar que coincidan los intereses del ministerio de relaciones exteriores y del ministerio de finanzas. Los organismos de ayuda en las capitales de los países donantes y sus representantes encargados de tratar con las organizaciones internacionales en Nueva York, Ginebra y Washington han de actuar de manera conjunta. Por encima de todo, los países donantes han de garantizar que no toman con una mano lo que dan con la otra: con demasiada frecuencia la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de un país donante se ve menoscabada por sus otras políticas, como la protección del comercio y las subvenciones a la agricultura. Los evaluadores externos consideran que los donantes bilaterales no deben participar directamente en el establecimiento de cada MANUD, pero deben tenerlo en cuenta cuando preparen sus propios planes.

19. La necesidad de coherencia y coordinación también se hace extensiva a las relaciones entre los organismos de las Naciones Unidas y los países beneficiarios. A este respecto, las ECP y los MANUD han de ser tratados de manera diferente entre sí. El Consejo siempre ha propugnado que la titularidad de los MANUD se atribuyera en la mayor medida posible al país beneficiario, el cual se encargaría de la aplicación de sus componentes. En teoría, la responsabilidad respecto de cada ECP debe ser compartida entre los organismos de las Naciones Unidas y el país beneficiario para establecer una base común para la evaluación. Si cada ECP corre únicamente a cargo de los organismos de las Naciones Unidas, los países beneficiarios pueden no tenerla en cuenta. Si únicamente corre a cargo del país beneficiario, puede llegar a darse una inadecuación entre los planes formulados y la capacidad para ponerlos en práctica. No obstante, el propio hecho de compartir la evaluación exige que se negocie una solución de avenencia entre las partes. Esta solución entraña también un riesgo: a fin de dar satisfacción a todos los interesados, la evaluación puede llegar a perder su contenido.

20. Una posible solución a la cuestión de la "titularidad" es hacer que cada ECP sea una responsabilidad conjunta del correspondiente equipo de las Naciones Unidas en el país y del gobierno del país beneficiario. No obstante, las relaciones entre el equipo de las Naciones Unidas en el país y el gobierno han de ser buenas.

Las buenas relaciones son incluso más importantes en el caso de los MANUD, que frecuentemente no pueden aplicarse de manera adecuada si el gobierno no adopta difíciles decisiones normativas.

21. Debe examinarse el enfoque de los equipos en los países. Para muchos de esos equipos, las decisiones se orientan por un enfoque “basado en derechos”. El orador interpreta que eso significa que el desarrollo se considera uno de los numerosos derechos fundamentales; si esa es la interpretación correcta del concepto, sería útil explicarla. Otro aspecto del enfoque basado en derechos que podría analizarse es cómo se consideran los derechos humanos. Algunos equipos en los países subrayan la obligación del país de respetar los instrumentos de derechos humanos, en tanto que otros hacen hincapié en la capacidad del correspondiente país para hacerlo.

22. Los evaluadores externos también han examinado las relaciones entre las ECP y los MANUD, los planes nacionales de desarrollo de los países beneficiarios y las estrategias de reducción de la pobreza establecidas con las instituciones de Bretton Woods. En teoría deberían complementarse.

23. Debe examinarse el modo de lograr que los procesos de las ECP y los MANUD sean más eficaces. Habida cuenta de la existencia de evaluadores externos, la mejora de la formación dentro del sistema de las Naciones Unidas es un factor clave a tal efecto. Los gobiernos y los ciudadanos de los países beneficiarios también han de ser conscientes de la función de la ECP y el MANUD: deben describirse como elementos de promoción del desarrollo que se concentran en los objetivos de desarrollo del Milenio. La función del coordinador residente también debe mejorar, dado que es la fuerza impulsora del proceso del MANUD.

24. La existencia de las ECP y los MANUD no ha hecho disminuir los costos de las transacciones de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas, ya que su preparación requiere muchas reuniones, papeleo y tiempo. No obstante, el personal de las Naciones Unidas en la Sede y en las oficinas exteriores parece estar de acuerdo en que el tiempo dedicado a los procesos de las ECP y los MANUD vale la pena porque mejora la coherencia y la coordinación. En la evaluación se ha llegado a la conclusión de que aún es demasiado pronto para valorar los efectos de los procesos de las ECP y los MANUD, ya que todavía no han sido

aplicados cabalmente. Ciertamente no parece que hayan producido efectos perjudiciales.

25. **El Sr. D'Angelo** (Jefe de la División de Políticas de Cooperación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) dice que la evaluación de todos los efectos de los procesos de las ECP y los MANUD resulta difícil, aunque es necesaria, ya que es el único modo de lograr una visión general sobre la situación. Las situaciones de los diferentes países difieren mucho entre sí, pero si se tiene en cuenta ese hecho se aportará cierto grado de realismo al proceso de evaluación.

26. **El Sr. Lissner** (Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bangladesh) dice que Bangladesh, donde hay 25 donantes bilaterales y organismos de las Naciones Unidas, la AOD representa únicamente un reducido porcentaje del producto interno bruto, razón por la que los donantes no pueden esperar que los ministerios dediquen a esta cuestión gran parte de su tiempo. Por el contrario, la AOD representa hasta el 45% de su presupuesto anual para el desarrollo, razón por la que los donantes pueden esperar que se dedique cierto tiempo a velar por la coherencia, la coordinación y la estructura de esa ayuda. Todo Estado soberano tiene derecho a determinar sus propias prioridades de desarrollo, pero no puede hacer caso omiso de los convenios y normas de las Naciones Unidas ni de la experiencia acumulada en ese ámbito.

27. Habida cuenta de la amplia gama de instrumentos y marcos de planificación del desarrollo que existen, lo que da lugar a una “fatiga de marcos”, hay mucho que ganar si se logra aproximar entre sí a las diferentes fórmulas. Las ECP y los MANUD constituyen la contribución de las Naciones Unidas a esa labor, si bien la Organización ha de esforzarse más para establecer vínculos con los instrumentos de las instituciones de Bretton Woods.

28. Además, han de realizarse esfuerzos para recordar a los países en desarrollo que la condición de miembro de órganos internacionales entraña obligaciones y que es difícil justificar exenciones de las decisiones adoptadas colectivamente por tales órganos internacionales. Se está estableciendo gradualmente un sutil equilibrio: por una parte, se está cobrando conciencia de que los instrumentos de planificación del desarrollo no pueden adoptar un enfoque único para todos los países y, por

otra parte, se está cobrando también conciencia de que las enormes sumas en concepto de AOD han de valorarse recurriendo a cierta forma de norma internacional para garantizar que dan lugar a un resultado productivo.

29. Haciéndose eco de las observaciones del Sr. Severino, el orador dice que el resultado principal de los procesos de las ECP y los MANUD es un aumento del diálogo dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre dicho sistema y las instituciones de Bretton Woods. Además, los gobiernos son conscientes de que sus ministerios pertinentes han de colaborar más estrechamente entre sí en relación con la planificación para garantizar que se utiliza debidamente la AOD.

30. El orador duda de que los procesos de las ECP y los MANUD hayan entrañado una disminución de los costos de las transacciones; a lo que han dado lugar es a que el enfoque respecto de esas cuestiones sea mucho más interdisciplinario. Por ejemplo, anteriormente se consideraba que el VIH y el SIDA eran únicamente un problema de salud, en tanto que en la actualidad también se examinan dentro de un contexto económico y social. Los procesos de las ECP y los MANUD pueden alentar a que se extraigan esas lecciones de la experiencia.

31. El enfoque basado en derechos se introdujo con éxito en Bangladesh en la ECP correspondiente a 1999-2000. La enseñanza constituye un buen ejemplo de las ideas que sustentan el enfoque. La Conferencia de Jomtien sobre Educación para Todos estableció un derecho a la educación que ha de traducirse en medidas. Las ECP y los MANUD deben concentrarse en las normas establecidas por los convenios internacionales.

32. El orador espera que se hagan esfuerzos para eliminar las disparidades entre los instrumentos mundiales examinados en las Naciones Unidas o en las instituciones de Bretton Woods y la realidad sobre el terreno de los países en desarrollo, en los que el hecho de contar con una planificación y una gobernanza buenas o malas realmente produce consecuencias de vida o muerte. El éxito de esas actividades contribuirá a que las Naciones Unidas desempeñen una función más pertinente y garantizará los derechos nacionales y mundiales de cada uno de los ciudadanos.

33. **El Sr. Lindores** (Ex Primer Vicepresidente del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional) dice que sus opiniones no son las de un experto en los procesos de las ECP y los MANUD, sino las de un observador ajeno, interesado en la cuestión.

34. Las Naciones Unidas proporcionaron una orientación intelectual extraordinaria al mundo al llegar a un consenso universal en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio. La Organización pudo lograrlo exclusivamente porque tenía una amplia experiencia de la realidad sobre el terreno. Lamentablemente esa orientación no se ha visto correspondida con un aumento de las corrientes de la AOD a los efectos de plasmar los objetivos en medidas.

35. Durante muchos años el orador ha estado intentando convencer a los funcionarios de los Estados de las ventajas de las Naciones Unidas frente a otros canales de asistencia. Los funcionarios han tendido a realizar una clasificación amplia, en la que se han basado las corrientes directas de AOD. En general, se considera que las ONG son bastante eficaces en función de los costos, que las instituciones de Bretton Woods son poderosas y pragmáticas, que los programas nacionales de ayuda son fáciles de controlar y resultan adecuados para las relaciones bilaterales y que las Naciones Unidas se caracterizan por su idealismo y se ven entorpecidas en su actuación a causa del complejo proceso de adopción de decisiones.

36. Esa impresión se complementa con la opinión de que muchos organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno compiten entre sí en lugar de colaborar entre ellos. Los procesos de las ECP y los MANUD pueden contribuir a que se formule un enfoque fácilmente explicable a nivel de todo el sistema en relación con la asistencia para el desarrollo. No obstante, los debates sobre esos instrumentos dentro del sistema de las Naciones Unidas no son suficientes: esos instrumentos han de “venderse” a los donantes, quienes frecuentemente exigen a los organismos internacionales más coherencia y coordinación que a sus propios departamentos y organismos nacionales.

37. La creciente tendencia de los gobiernos a destinar recursos a un objetivo concreto en lugar de a la financiación básica está menoscabando la coherencia y la coordinación. Se trata una vez más de un problema de percepción. Los gobiernos que hacen contribuciones a los recursos básicos de organismos tales como el PNUD y el UNICEF deben aceptar que el 30 o el 40% de esas contribuciones se destine a mantener el sistema central del organismo correspondiente. Si las contribuciones se destinaran a recursos no básicos, ese porcentaje sería de entre el 10 y el 15%. Por consiguiente, los principales fondos y programas han de examinar la posibilidad de restablecer el apoyo a los programas y los

gastos administrativos respecto de los recursos no básicos por contraposición con los recursos básicos. Se ha de convencer a los donantes de que separen la idea de la eficacia en función de los costos de la idea de la coherencia y la coordinación: éstas últimas exigen inversiones.

38. Hay ciertas actividades de apoyo muy concretas en las que las Naciones Unidas tienen una valiosa experiencia y que pueden ser esenciales para el desarrollo, si bien las ECP y los MANUD tienden a excluirlas por ser demasiado específicas. Debe ser posible que esas actividades específicas en pro del desarrollo se lleven a cabo fuera del ámbito de las ECP y los MANUD, sin menoscabar por ello a unas y otros.

39. Muchos de los organismos que compiten por los recursos con las Naciones Unidas realizan operaciones sobre el terreno más descentralizadas que la Organización. Con objeto de proceder con éxito a nivel de los países, los distintos agentes han de poder reunirse localmente para ocuparse de las cuestiones de la programación. En la actualidad las oficinas de la mayoría de los coordinadores residentes carecen del mandato y los recursos necesarios para cumplir esa función en nombre de las Naciones Unidas. El orador duda de que el PNUD pueda por sí solo hacer frente adecuadamente a la carga de la programación en el futuro, razón por la que los programas y organismos de las Naciones Unidas deben proporcionar apoyo financiero.

40. Las ECP y los MANUD han contribuido a mejorar la imagen del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno en el marco de un esfuerzo común de muchos para lograr un conjunto general y coherente de objetivos. Aunque queda mucho por hacer, se ha avanzado considerablemente, logrando que un sistema complejo y sumamente político avanzara hacia una mayor coherencia y ese es el mensaje que debe transmitirse sistemáticamente a las autoridades de los países. Los sistemas complejos no puede modificarse de la noche a la mañana. El orador, que lleva relacionándose con las Naciones Unidas desde hace más de 30 años, ha quedado muy sorprendido al ver los progresos realizados solamente en el decenio anterior. Las mejoras son atribuibles tanto a los diferentes directores de los programas como a los órganos rectores de los organismos.

41. **La Sra. Timpson** (Asesora Especial de Actividades de Base Comunitaria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ex Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Costa Rica y Fili-

pinas) explica que el objetivo de las ECP y los MANUD es traducir los programas de desarrollo en realidades nacionales, lo que exige hacer hincapié en el proceso. El desarrollo centrado en la persona es sumamente complejo. El centro de atención económico y el entorno de desarrollo cambian constantemente y para mantenerse al corriente es preciso actuar con flexibilidad, realizar constantes ajustes y aprender de la experiencia. No hay ninguna respuesta ni modelo; las alternativas han de probarse en el marco nacional a fin de establecer opciones. Siempre habrá resistencia al cambio. Entran en juego sensibilidades políticas y sociales, así como poderosos intereses en pro del *statu quo*.

42. El desarrollo de la capacidad nacional es la clave de la transformación y puede influir en los sistemas de desarrollo. Para promover la sostenibilidad de los procesos y sistemas nacionales, las ECP y los MANUD han de adaptarse a ellos. La identificación a nivel nacional es esencial; por ello, es necesario delimitar iniciativas y recompensas idóneas para ofrecerlas a los agentes del cambio, así como determinar cuáles son esos agentes y prestarles apoyo. Las ECP deben contribuir al diálogo con el mayor número posible de agentes nacionales en todas las esferas del gobierno y en la sociedad civil, los medios de enseñanza y el sector empresarial. Los informes del PNUD sobre el desarrollo humano han puesto de manifiesto la utilidad de la participación en el plano nacional. Los informes se preparan por nacionales de los países correspondientes, quienes se expresan más abiertamente que los funcionarios de las Naciones Unidas. Además, la participación nacional contribuye a romper la barrera de “nosotros y ellos”.

43. Después de tantas conferencias de las Naciones Unidas en las que los gobiernos se comprometieron a adoptar medidas de seguimiento, la fatiga del marco es un problema clave. Otro problema es el calendario, ya que se requiere flexibilidad. Los gobiernos cambian periódicamente y, si se logra que los ritmos locales se adapten a las ECP y los MANUD, las Naciones Unidas tendrán más influencia.

44. Con objeto de mejorar su capacidad de apoyo al desarrollo, las Naciones Unidas han de basarse en sus puntos fuertes y, aprovechando su representación mediante sus organismos en las diferentes partes de la sociedad, levantar puentes entre los agentes. La gestión de los conocimientos es otra esfera que requiere mejoras, particularmente el intercambio de lecciones basadas en la experiencia mundial y el aprendizaje Sur-Sur.

45. Si se mira hacia el futuro, las tres principales consideraciones son la coherencia del sistema; las cuestiones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) en relación con los equipos en los países y con el sistema de las Naciones Unidas; y el mandato de los organismos especializados. Muchos organismos pueden desempeñar un papel más importante en el desarrollo; lo que se necesita es imaginación para determinar lo que puede hacerse. Paralelamente, la imagen de la Organización debe reexaminarse. La identidad y la visibilidad pueden entrar en conflicto con la identificación a nivel nacional y la demanda con un enfoque basado en los resultados y orientado a la oferta. En ocasiones puede ser más productivo un protagonismo menor. Un gobierno puede avergonzarse de admitir que intenta obtener ayuda de agentes del exterior o puede tener más espacio de maniobra en asuntos relacionados con los derechos humanos si éstos se manejan discretamente. El excesivo hincapié en la programación puede resultar perjudicial para los procesos y la identificación a nivel nacional.

46. La oradora dice que debe ponerse especial empeño en evitar destinar demasiado tiempo a la teoría en detrimento de la ejecución. Es esencial comprender dónde se encuentran las prioridades, particularmente cuando los recursos son limitados. Además, el hecho de prestar mucha atención a unas cuantas cuestiones básicas pueden dar lugar a que el ámbito se reduzca a las cuestiones que son relevantes para un único organismo en lugar de promover la complementariedad para alcanzar mejores resultados.

47. **El Sr. van der Velden** (Observador de los Países Bajos), hablando en nombre de la Unión Europea, expresa su apoyo a las ECP como instrumento para analizar las situaciones nacionales de desarrollo y delimitar las capacidades nacionales para abordarlas. La Unión respalda el MANUD como marco para una respuesta colectiva, coherente e integrada a nivel de los países. La Unión acoge favorablemente la intensidad con la que el GNUD ha promovido la reforma dentro de las instituciones de Bretton Woods. Aún puede seguir mejorándose la armonización de los ciclos temporales de las ECP y los MANUD con los de las estrategias nacionales. Para obtener el máximo efecto, es también importante la ordenación por secuencias. De ser posible, las ECP deben poder utilizarse antes de la formulación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), y el MANUD debe redactarse juntamente con éste. La Unión reitera la importancia de

contar una ECP que sea rigurosa y permita obtener un valor agregado del proceso de los DELP y prestar asistencia a los gobiernos para delimitar las causas básicas de los problemas de desarrollo. Preocupa a la Unión de la proliferación de documentos analíticos y las correspondientes solicitudes de datos, razón por la que insta a que se hagan esfuerzos para reducir la duplicación.

48. El orador pide más información al Sr. Severino en relación con su valuación de los organismos especializados en el marco de los procesos de las ECP y los MANUD. El orador pide al Sr. Lindores que diga, a su juicio, en qué medida las Naciones Unidas adoptan un enfoque armonizado y basado en derecho. El orador desea saber cuál es, según el Sr. Lindores, el porcentaje ideal de recursos básicos respecto de los recursos no básicos para los organismos de las Naciones Unidas. Además, desea saber cómo se garantizará un esfuerzo unificado y simplificado cuando algunas partes del sistema actúen al margen del marco general de la planificación común. Por otra parte, pide a la Sra. Timpson que proporcione información sobre el grado en que las ECP y los MANUD han resultado útiles para delimitar superposiciones entre los diversos organismos.

49. **El Sr. Essen** (Ghana) dice que no tiene duda de la utilidad de las ECP y los MANUD, que parecen ser un intento objetivo de analizar las prioridades de desarrollo de los países y encontrar el modo de abordarlas. No obstante, en el plano nacional las prioridades de desarrollo frecuentemente tienden a desvirtuarse en parte al ser consideradas cuestiones políticas. Lo ideal sería que las actividades de los diversos colaboradores para el desarrollo se complementaran entre sí, si bien en la práctica no lo logran sobre el terreno y el proceso pierde ímpetu. El orador pregunta a los miembros de la mesa redonda cómo pueden traducirse realmente los objetivos de desarrollo del Milenio en prioridades nacionales, tanto en los países beneficiarios como en los donantes, con objeto de que sean aceptados como objetivos nacionales independientemente de los intereses de los diferentes partidos políticos.

50. **El Sr. Balarezo** (Observador del Perú) dice que, cuando se revisen los objetivos de desarrollo del Milenio en 2005, los planes nacionales se examinarán para comprobar cómo pueden facilitar las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Para tener en cuenta las necesidades nacionales y los requisitos nacionales en materia de inversión se precisa un marco diferente del de las ECP y los

MANUD. En la evaluación del Secretario General (E/2004/CRP.10) se indica que, cuando una estrategia de reducción de la pobreza resulta ampliamente reconocida por todos los colaboradores para el desarrollo, se ha sugerido que tal vez ya no sean necesarias las ECP. El orador pregunta si los miembros de la mesa redonda desean formular alguna observación en relación con esa sugerencia.

51. El debate se ha centrado en la adaptación de los dos marcos a las prioridades nacionales e incluso a los ciclos políticos, si bien los marcos microeconómicos a los que se adaptan producen repercusiones en los propios instrumentos, y uno de los miembros de la mesa redonda ha indicado que las ECP y los MANUD carecen en cierta medida de un componente económico. En ambos se hace especial hincapié en el elemento social, aunque la sostenibilidad de los objetivos de desarrollo del Milenio exige un marco económico. Han de ser generales y abarcar a todos los organismos, al tiempo que han de concentrarse de nuevo en los elementos económicos para que pueda erradicarse la pobreza.

52. **El Sr. Hofer** (Observador de Suiza) acoge favorablemente la evaluación (E/2004/CRP.10) por ser un intento serio de revisar y seguir estableciendo estructuras y procedimientos que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. El orador encomia a los diversos organismos interesados por los progresos realizados a los efectos de alcanzar la coherencia y la coordinación entre los diferentes enfoques. Después de señalar que la expresión “fatiga de marco” se ha utilizado durante la presentación de la mesa redonda, el orador dice que, pese a los visibles esfuerzos para reducir la complejidad, sigue habiendo demasiados procesos y documentos que han de examinarse para intentar comprender cómo funcionan todas las diferentes estructuras. Además, muchos de esos procesos y documentos resultan difíciles de comprender si se adopta un enfoque jerárquico o de subsidiariedad. La expresión “identificación como propio” parece haberse utilizado en diferentes formas por diferentes personas y sigue sin estar del todo claro cuál es el vínculo que existe las estrategias de reducción de la pobreza, las ECP, los MANUD, los programas de trabajo, las estrategias de asistencia a los países y los planes de actividades de los diversos organismos. Todos ellos han de resultar más claros. El Administrador del PNUD manifestó en la sesión anterior que preveía que el apoyo presupuestario era un instrumento del futuro. No obstante, si se adopta esa dirección no bastará, tal como ha

hecho el Sr. Severino, con examinar el sistema teniendo en cuenta las tres categorías, a saber, el sistema de las Naciones Unidas, los países beneficiarios y los países donantes. Por ejemplo, si el PNUD ha de asumir un papel más importante en materia de asistencia técnica en el futuro y las finanzas quedan fuera del sistema, será necesario ampliar el análisis para abarcar la totalidad del sistema de AOD. La tarea que habrá que acometer será, por consiguiente, la de garantizar la coherencia y la coordinación dentro de todo el sistema. El orador encomia a los diversos organismos por los esfuerzos que han realizado para adoptar un enfoque de gestión basado en los resultados, si bien ese enfoque sólo tiene sentido si finalmente es posible formular una opinión consolidada acerca de si los diversos esfuerzos realizados han contribuido verdaderamente al desarrollo a nivel de los países. Se necesita un sistema que disponga de indicadores suficientemente definidos para dar una visión clara de lo que se ha logrado y de lo que no se ha logrado.

53. **El Sr. Yan Wenlong** (China) dice que su país considera el papel desempeñado por los procesos de las ECP/MANUD desde la perspectiva de su función de coordinación de órganos en el plano nacional. La práctica ha puesto de manifiesto que su función de coordinación permite que los organismos de que se trate dispongan de puntos de referencia que los ayuden a delimitar las prioridades y necesidades de desarrollo de los países beneficiarios, de manera que mejore así la eficacia y se utilicen mejor los escasos recursos. China considera que el papel rector y la primacía de los gobiernos de los países por lo que respecta a la asistencia para el desarrollo son esenciales para investigar las condiciones nacionales y preparar un programa marco. Ese papel clave de los gobiernos garantiza una coordinación y una armonización generales de los procesos de las ECP y los MANUD con los programas de desarrollo social y económico de los países. Es esencial que el proceso del MANUD se base en resultados. Se ha puesto en marcha un nuevo proceso del PNUD en China, cuyo Gobierno se propone colaborar estrechamente con todos los organismos interesados sobre la base del respeto mutuo y de la coordinación.

54. **El Sr. Avontroodt** (Bélgica), después de destacar la referencia hecha por uno de los miembros de la mesa redonda a la cuestión crucial de la personalidad del coordinador residente y a su importancia clave para el éxito de los equipos de las Naciones Unidas en los países y la aplicación de las ECP/MANUD, pregunta que

qué ocurre si el rendimiento cae por debajo de ciertos parámetros y qué normas han de aplicarse.

55. **El Sr. Severino** (Miembro del Equipo de Evaluación de las ECP y los MANUD) dice que el papel de los organismos especializados en los procesos de las ECP/MANUD es valioso y ciertamente esencial, sobre todo en los países en los que se cuenta con programas, o debería contarse con ellos, si bien su papel se ve limitado frecuentemente por dificultades prácticas, entre las que cabe mencionar el hecho de que tales organismos no tengan una presencia en el país de que se trate. En cuanto a si es necesario el MANUD en los países en que la presencia de las Naciones Unidas es limitada, la respuesta es afirmativa: por muy pequeño que sea el programa, se beneficiará de un mayor nivel de coherencia y coordinación.

56. En relación con la cuestión de la importancia de incluir cuestiones de desarrollo y no sólo cuestiones sociales en las ECP/MANUD, el orador admite que no sabe concretamente cómo deben incorporarse esas cuestiones. En cuanto a la incorporación de los objetivos de desarrollo del Milenio en los planes nacionales de desarrollo, dicha incorporación varía según cada país, razón por la que el orador se ha referido a una situación ideal. Ciertamente las preocupaciones económicas deben incluirse cuando se trata del logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En cuanto a la idea de que el apoyo presupuestario con cargo a la AOD exige una visión global de todo el sistema, ese es un argumento de más amplio alcance y que debe incluir la participación en los procesos de las ECP y los MANUD. En lo concerniente a la primacía de los gobiernos nacionales en el proceso, no cabe duda de que se espera que esos gobiernos tomen la iniciativa por lo que respecta a la participación de los países beneficiarios, aunque el grado de exclusividad de su papel variará de un país a otro. El orador destaca la importancia de que se considere a las ONG participantes en el proceso.

57. **El Sr. Lindores** (Ex Primer Vicepresidente del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional) dice que su proporción ideal entre la financiación básica y no básica sería de 100% a cero. Ello es así porque, a lo largo de los años, el orador ha sido testigo de un debilitamiento considerable de los principios fundamentales del multilateralismo. Por lo que respecta a la financiación de la asistencia para el desarrollo y la cooperación técnica, uno de los principios más importantes del multilateralismo es que el dinero ha de ponerse en

común y la adopción de decisiones debe compartirse entre los colaboradores en el programa. En la medida en que se han realizado esfuerzos sistemáticos para encontrar el modo de eludir ese procedimiento, las instituciones se han visto debilitadas y ha disminuido la importancia de compartir con otros la participación en el proceso de adopción de decisiones. En cuanto a lo que ocurre si se permite que algunas de las organizaciones más pequeñas realicen actividades fuera de los procesos de las ECP/MANUD, el orador considera que, por lo que respecta a la prestación de servicios, es mejor contar con ciertos elementos de elección dentro de un mercado que no contar con ninguno y que sencillamente no es rentable incluir a organizaciones de un país que realicen muy pocas actividades en un proceso de planificación en que tal vez les resulte caro participar y en el que los costos tal vez no estén en consonancia con el valor agregado de su participación. No obstante, dichas organizaciones no deben hacer nada que sea incompatible con el contenido fundamental de los documentos de planificación. Hay muchas organizaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas que han creado fondos comunes muy útiles de actividades normativas y prácticas sumamente especializadas, pero que no forman parte de los principales mecanismos de programación, razón por la que las posibilidades de incorporarlas son reducidas, particularmente si se limitan a unos cuantos temas estratégicos fundamentales.

58. **La Sra.** (Asesora Especial de Actividades de Base Comunitaria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ex Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Costa Rica y Filipinas) dice que el MANUD se enfrenta a las superposiciones haciendo que los organismos colaboren en relación un tema determinado dentro de una esfera de atención y la matriz de resultados. Sin embargo, el problema estriba en que algunos de los temas no se adaptan a los objetivos de desarrollo del Milenio y están realmente representados por un único organismo en un país. El motivo principal de preocupación de la oradora se refiere más bien al hecho de que la atención prestada a la programación conjunta deja fuera las cuestiones que no plantean problemas de superposición. Ciertamente es necesario examinar las cuestiones económicas para determinar cómo afectan a la pobreza. Los objetivos de desarrollo del Milenio han pasado a ser el centro de atención del sistema, entre otras razones por el modo en que se ha considerado a la economía en otras épocas: se ha tendido a dejar fuera a algunas de las cuestiones planteadas en casos en que tal vez

no había indicadores basados en el mercado ni costos reales que se reflejaran en los análisis económicos.

59. **El Sr. Lissner** (Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bangladesh), refiriéndose a la cuestión de lograr que los objetivos de desarrollo del Milenio pasen a ser prioridades nacionales, encomia el primer informe de Viet Nam sobre esos objetivos, en el que figuran indicadores concretos del logro de los objetivos en cada una de las 60 provincias del país. Esa información representa una herramienta política increíblemente poderosa. En cuanto a la garantía de continuidad en caso de que haya un cambio de partido político, el orador dice que en Bangladesh, donde está prevista la celebración de elecciones en 2006, está manteniendo conversaciones con la oposición con el pleno acuerdo del Gobierno.

60. No hay realmente un enfoque armonizado respecto de la percepción basada en derechos, ya que las diferentes instituciones del sistema de las Naciones Unidas tienen opiniones muy diferentes de sus mandatos. Algunas consideran que desempeñan una función de promoción, así como una función de asistencia técnica. No debe intentarse establecer un enfoque armonizado; por el contrario, se debe alentar a cada organismo a que defienda su propio programa basado en derechos de la mejor manera posible.

61. No hay una única respuesta a la cuestión relativa a la relación jerárquica entre los diversos marcos de planificación del desarrollo, dado que se originan en diferentes procesos institucionales. Así, el orador considera que el MANUD debe basarse en derechos, ya que los procesos de los DELP y los objetivos de desarrollo del Milenio se basan en metas. Los dos enfoques son complementarios y cada uno de ellos tiene algo importante que ofrecer. El MANUD es ciertamente necesario: si un país recibe un volumen considerable de AOD, es posible encauzar la adopción de medidas hacia donde mejor puedan aplicarse; no obstante, si un país tiene una corriente muy reducida de AOD, el enfoque consistirá en delimitar qué mandato de los organismos de las Naciones Unidas es más relevante.

62. En cuanto al sistema de coordinadores residentes, existe ya un sistema detallado de evaluación, en cuya virtud todos los representantes de organismos de las Naciones Unidas tienen libertad para presentar una evaluación de cómo está desempeñando sus funciones el correspondiente coordinador residente. Además, el

PNUD realiza exámenes en régimen de colaboración, en los que pregunta a los donantes bilaterales, los colaboradores de los gobiernos y las ONG cómo perciben su capacidad para lograr la unión del sistema de las Naciones Unidas. Además, hay estudios e indicadores de personal en relación con el nivel de diálogo que existe en los programas conjuntos.

63. **El Sr. D'Angelo** (Jefe de la División de Políticas de Cooperación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) agradece a los miembros de la mesa redonda la celebración del debate, que ha confirmado la complejidad de las cuestiones relacionadas con la concepción y aplicación de los procesos de las ECP y el MANUD. En cuanto a sus efectos en la coherencia, éstos parecen en general haber sido positivos, aunque los logros no se han conseguido sin problemas.

*Se levanta a sesión a las 18.10 horas.*