



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

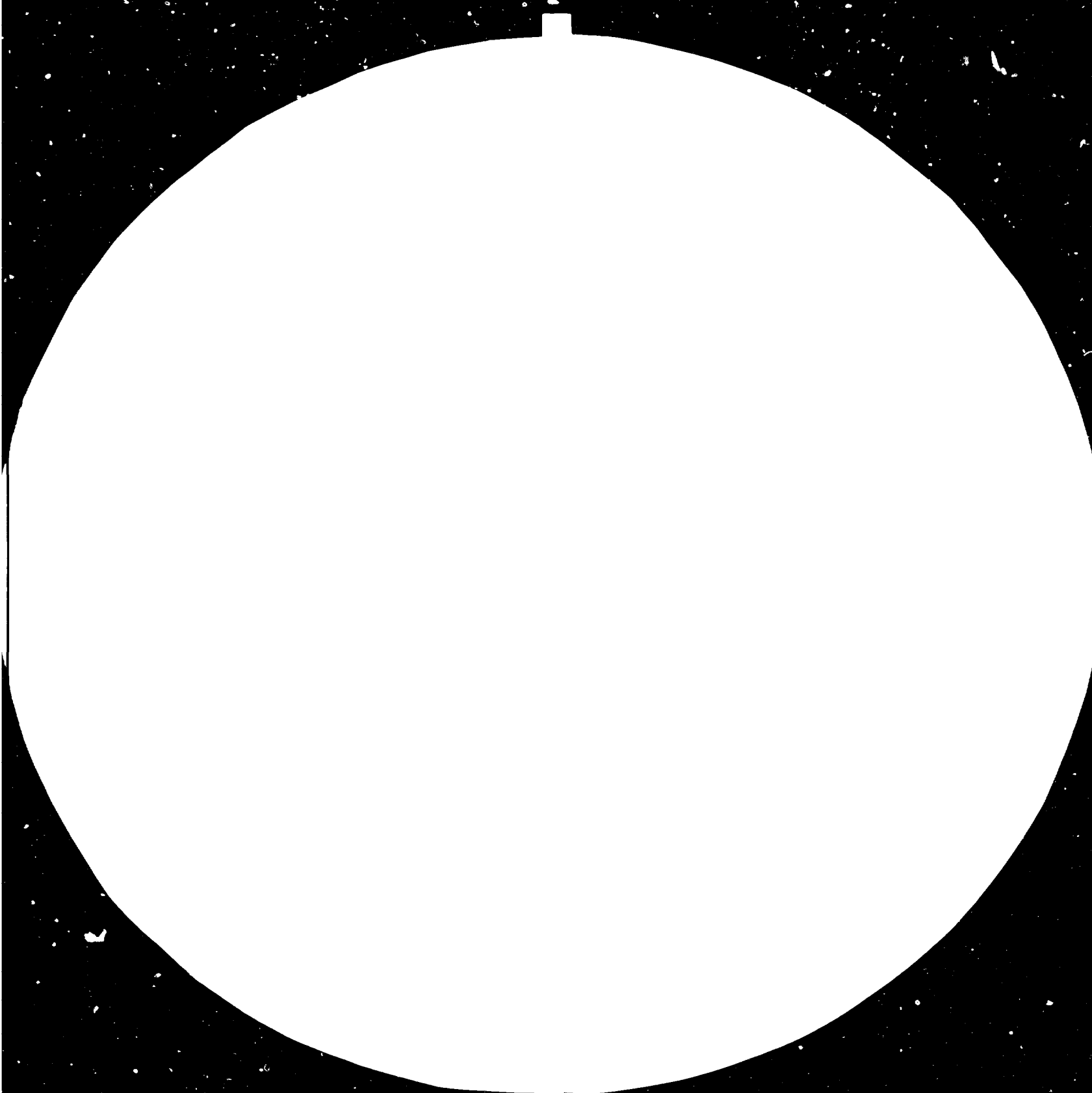
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





2.8



3.2



3.6



4



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1010A
APPLICABLE TEST CHART No. 25

13700-S

Distr.
GENERAL
ID/CONF.5/23
17 enero 1984
ESPAÑOL
Original: INGLÉS



ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

CUARTA CONFERENCIA GENERAL DE LA ONUDI

Viena, Austria, 2-18 agosto 1984

Tema 7

**FUNCION COORDINADORA DE LA ONUDI
DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
EN LA ESFERA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL**

DOCUMENTO DE DEBATE

Tema 7 del programa provisional

FUNCION COORDINADORA DE LA ONUDI DENTRO DEL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ESFERA
DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

Documento de debate preparado por la secretaría de la ONUDI

I. ANTECEDENTES

1. El documento de antecedentes (ID/CONF.5/24) contiene una reseña sobre coordinación en materia de desarrollo industrial según se efectúa actualmente en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y en el Sistema de las Naciones Unidas. La imagen que allí aparece es la de un sistema flexible que ha ido evolucionando con el tiempo y en el que se han introducido modificaciones, sobre la marcha por decirlo así, para responder a las variaciones que han experimentado los programas de la ONUDI, al cambio de prioridades y a las novedades en el Sistema de las Naciones Unidas. No ha habido oportunidad alguna de revisar el sistema, pues cualquier modificación propuesta dentro del actual período de transición de la ONUDI para convertirse en organismo especializado tendía a desembocar en el argumento de que para introducir cualquier cambio de fondo era preciso que se estableciera y estuviera en funcionamiento el nuevo organismo. Además, este período de transición coincidía también con una época de severa austeridad financiera, y cualquier modificación de la estructura que implicase un aumento de recursos, por pequeño que fuese, se consideraba inaceptable.

2. Más recientemente, sin embargo, algunos gobiernos han pedido una estrategia articulada para lograr una coordinación eficaz que facilitase la función de la ONUDI en calidad de coordinador central dentro del Sistema de las Naciones Unidas para todas las actividades en materia de desarrollo industrial. Se puede enunciar tal estrategia, pero para llevarla a la práctica sería necesario reiterar el hecho de que la ONUDI es inequívocamente el organismo dirigente en materia de industrialización. Esto dependería en última instancia de que el resto del sistema y los Estados miembros aceptasen la premisa de que no se realicen actividades en otra parte que supongan una transgresión del mandato de la ONUDI en materia de industrialización. La cuestión fundamental que se plantea al examinar tal estrategia de coordinación es, por consiguiente, la referente a los mandatos paralelos.

3. El problema de los mandatos está estrechamente vinculado con la cuestión de los recursos disponibles para el desarrollo en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas. La "penuria de recursos" se ha transformado en un importante factor para la interpretación de los mandatos de manera que se permite a las organizaciones dedicarse a determinadas actividades de

programas o proyectos en las que, aunque el principal componente quizá corresponda al sector industrial, la actividad particular se realiza fuera del ámbito de la ONUDI, sin la participación de la ONUDI y, por lo tanto, desde el punto de vista del país también sin la pericia y la experiencia de la ONUDI.

4. La cuestión de los recursos no sólo guarda relación con la cuantía de los fondos disponibles para las actividades globales de desarrollo, sino también con el apoyo logístico como es el fortalecimiento, cualitativa y cuantitativamente, de ciertas dependencias de la Secretaría que pueden ejercer una mayor vigilancia en las reuniones intergubernamentales que no sean de la ONUDI y exponer zonas en las que evidentemente se solapan las jurisdicciones, a fin de que otros órganos rectores puedan ejercer moderación y proporcionar la orientación y la legislación adecuadas. Esta cuestión de los recursos para los aspectos sustantivos y logísticos debiera ser un segundo asunto de debate y decisión en la Cuarta Conferencia General de la ONUDI.

5. La tercera y última cuestión que debiera discutirse es la de la oportunidad, el lugar y la periodicidad de una revisión del mecanismo de coordinación en relación con la ONUDI, ya que las actividades y los programas tienen un carácter dinámico y evolucionan continuamente con arreglo al cambio de las necesidades, percepciones y prioridades. En el sistema de las Naciones Unidas se ha producido una cierta reorientación tras haber adoptado la Asamblea General de las Naciones Unidas la resolución 32/197. El informe sinóptico anual del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) correspondiente a 1982-1983 sobre cooperación y coordinación internacionales dentro del Sistema de las Naciones Unidas manifiesta:

"El análisis y la presentación de informes sobre los programas de todo el sistema se han convertido cada vez más en una parte constante del trabajo de los órganos intergubernamentales pertinentes que tienen responsabilidades generales de coordinación. Se continúan mejorando los métodos de preparación de estos análisis a fin de aumentar la calidad y la concisión de los informes. Las organizaciones participan en las etapas tempranas de diseño del estudio y en la determinación de las cuestiones más importantes en torno a las cuales se estructuran los análisis. Se han utilizado cada vez más los archivos computadorizados de referencias de los programas de todo el sistema para perfeccionar una base de datos especializada para cada análisis. Si bien el propósito primordial de estos análisis es ayudar al Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) y al Consejo Económico y Social en el cumplimiento de sus mandatos de coordinación, se prevé también que ayuden a las secretarías de las organizaciones participantes en su programación interna y en la programación conjunta en los casos en que el análisis identifique esferas de actividad de interés mutuo." (E/1983/39, párr. 19)

Además de organizar el análisis de los programas de todas las organizaciones, que se indica anteriormente, el mecanismo auxiliar del CAC se dispone a realizar un examen de los objetivos y planes del Sistema de las Naciones Unidas, incluida la industrialización, y en un futuro próximo quizá se disponga de un extracto del informe.

6. Dentro de la ONUDI, para aumentar la importancia del principal mecanismo de coordinación sería necesario el apoyo presupuestario. Una asignación para este fin, aunque fuese relativamente modesta, podría dar por resultado un ahorro considerable en el conjunto del sistema.

7. El examen de esas tres cuestiones y de las correspondientes decisiones proporcionaría los elementos de una estrategia que podría articularse de manera que tienda a una coordinación óptima dentro de las circunstancias y limitaciones existentes.

II. DISCUSION DE LAS CUESTIONES

A. La cuestión de los mandatos

1. Problema planteado

8. La ONUDI es relativamente un recién llegado al Sistema de las Naciones Unidas. Su creación obedeció a una necesidad sentida y apremiante, y su esfera de acción y funciones quedaron claramente definidas. Se especificó su papel frente a las organizaciones y organismos existentes asignándole funciones explícitas de coordinación en materia de desarrollo industrial. Ahora bien, estas esperanzas nunca se han realizado por completo y, según se menciona en varias secciones del documento de antecedentes, son muchos los programas en los que participa activamente más de un organismo. Esta situación se debe principalmente a la existencia de una autoridad legislativa que existe en paralelo en diferentes organizaciones. Los propios Estados miembros son los que en fin de cuentas determinan conjuntamente las actividades de cada organización del sistema, aunque varíen los puntos focales dentro de cada Estado miembro para las diferentes organizaciones y, por consiguiente, resulta muy difícil la coordinación intraestatal.

2. Posibles soluciones

9. Hay dos criterios diferentes para resolver este problema, pero ambos afectan a cuestiones en las que a veces se considera entran en juego la soberanía del Estado y la autonomía de las organizaciones internacionales. El primero es evidente por sí mismo y se da en el caso de que un Estado miembro se ha informado plenamente, al participar en la decisión de un órgano rector de un determinado organismo, de que un programa que iba a elaborar ese organismo debiera asignarse a otra entidad y está dispuesto a aceptar la sugerencia en interés general del sistema sin tener la impresión de que su soberanía para adoptar decisiones haya sido puesta en modo alguno en tela de juicio o menoscabada. El otro criterio sería el de pedir a las organizaciones del sistema que examinen entre sí los presupuestos de los programas y los planes a plazo mediano con objeto de formular comentarios y observaciones que se tendrían en cuenta antes de la presentación de esas propuestas presupuestarias a sus respectivos órganos rectores. La armonización de los presupuestos de los programas consecuente con el proceso de reestructuración de los sectores económicos y sociales del sistema de las Naciones Unidas se encuentra todavía en una fase inicial, pero el CAC está trabajando sobre este asunto y debieran lograrse progresos en 1984. Lo que hasta ahora ha obstaculizado la armonización es la existencia en las diversas organizaciones de diferentes ciclos de planificación y programación que se han ido evolucionando con el tiempo y tienen autoridad constitucional o la legitimidad que les da la tradición. Es necesario que los órganos rectores de todas las organizaciones internacionales hagan un esfuerzo resuelto para elaborar un ciclo de programas y presupuestos aplicable a todo el sistema.

10. Otro aspecto que convendría examinar es el proceso en virtud del cual se presentan las resoluciones y se negocian después para obtener un consenso en los diversos foros de las organizaciones. Debiera permitirse participar plenamente a todos los organismos en los grupos de trabajo y órganos de negociación establecidos para llegar a esas decisiones por consenso. Hasta ahora tales grupos sólo se han limitado a los Gobiernos o a los Gobiernos y al organismo huésped exclusivamente. Esto puede dar por resultado decisiones que erosionen los mandatos de otros organismos e incluso que originen en algunos casos duplicación y solapamiento.

11. Otra práctica que quizá pudiera concebirse es la de pedir expresamente la opinión de los organismos antes de adoptar cualquier resolución que

podiera traspasar la esfera de competencia de otro organismo. Podría ser éste un procedimiento normal análogo al que se utiliza cuando se pide una declaración de las consecuencias financieras de una resolución antes de ser aprobada.

B. La cuestión de los recursos

1. Problema planteado

12. Aunque se supone que la ONUDI desempeña una función prominente entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas respecto a la industrialización, la cuantía de los recursos globales multilaterales asignados a la ONUDI para industrialización representa tan sólo una proporción pequeñísima de los recursos totales disponibles para tal fin. Es improbable que todos estos recursos pudieran canalizarse hacia la ONUDI, pero sería razonable esperar poder hacerlo con el 50% por lo menos de tales recursos. El que no se haya hecho es un patente recordatorio de que las Naciones Unidas y los Gobiernos, aunque reconocen a la ONUDI una función coordinadora central en materia de industrialización, tienen todavía que convertirla plenamente en realidad.

13. Más recientemente, existen también pruebas de una tendencia a apartarse del multilateralismo en favor del bilateralismo, partiendo del supuesto de que en la ejecución de proyectos por parte de los Gobiernos donantes quizá no sea siempre necesario un intermediario especial como es la ONUDI. El resultado neto de todo ello es que en este período inflacionario cada vez escasean más los recursos reales para el sistema global.

14. En una época en que era posible el aumento razonable del presupuesto de todas las organizaciones, no se sentía al parecer la necesidad de competir intensamente por los recursos globales disponibles, pero cuando estos recursos reales empezaron a escasear en un período de "penuria de recursos" se plantearon los problemas descritos en el documento de antecedentes (ID/CONF.5/24, cap. VI).

15. Por supuesto que es imposible trazar líneas de demarcación muy nítidas en una esfera de desarrollo crucial como es la industrialización, y es evidente que las actividades emprendidas por diversos organismos del sistema dentro de su esfera de competencia están entrelazadas con la industrialización. Ahora bien, cuando tales actividades franquean un determinado punto es inevitable que invadan la esfera de competencia de la ONUDI.

16. En el anexo del documento de antecedentes se mencionan varios de los grupos y comités de trabajo existentes entre organismos. Sin embargo, hay varios ejemplos de actividades que no se ejecutan conjuntamente y existe la tendencia a ampliar esta última categoría de proyectos lo que cada vez plantea más la necesidad de evitar duplicación y lograr una mejor coordinación.

2. Posibles soluciones

17. No sólo debiera permitirse, sino también alentarse positivamente un crecimiento razonable de los programas en todos los sectores prioritarios de interés para los países en desarrollo. Es evidente que si no hubiera crecimiento nunca podría alcanzarse la meta de Lima. Afirmar ahora que las esperanzas de los países en desarrollo se basan en una premisa completamente errónea equivaldría a invertir la anterior aspiración común y a hacer de la cooperación internacional un lema vacío y desprovisto de sentido. Sería también como destruir la propia base esencial de la estrategia de la ONUDI en favor de la industrialización que se viene ejecutando desde 1975 y tiene su horizonte en el año 2000.

18. Para permitir que las delegaciones de los Estados miembros que participan en los foros legislativos orientados al desarrollo se percaten del mandato y de la continua labor de la ONUDI y reducir las posibilidades de legislar mandatos paralelos en otras organizaciones, debiera contarse con recursos adecuados para actividades de representación. Ello equivaldría a reforzar la Sección de Coordinación de Programas entre Organismos, la Oficina de Enlace de Nueva York, la Oficina de Ginebra y el sistema de altos asesores industriales extrasede, y asignar más fondos para los viajes del personal de la sede que asista a reuniones y conferencias.

19. La secretaría ha sido selectiva en cuanto a su participación en las reuniones (sólo ha aceptado 200 de las 373 invitaciones recibidas en el período comprendido entre noviembre de 1982 y octubre de 1983). Algunos Estados miembros opinan que esta selección quizá sea demasiado rigurosa y se ha afirmado que la coordinación no debiera ser sinónimo de reducción de actividades, sino que podría dar por resultado mayores responsabilidades y esfuerzos. También han instado a que se establezcan contactos

adicionales con los órganos subregionales y a que se amplíe la labor en materia de cooperación económica entre países en desarrollo. Atender a estas solicitudes equivaldría a un incremento inevitable de los costos.

20. Sin embargo, un desembolso tan pequeño dedicado a la coordinación en todos los aspectos que se describen en los párrafos precedentes no sólo serviría para prestar apoyo a los Gobiernos en los esfuerzos que realizan para coordinar sus criterios con los diferentes organismos de las Naciones Unidas, sino que también daría por resultado una eliminación de los gastos inútiles que acarrearán los solapamientos y las duplicaciones dentro del sistema.

C. Revisión del mecanismo de coordinación

1. Problema planteado

21. El documento de antecedentes ofrece un resumen del mecanismo de coordinación interna y externa. El mecanismo de coordinación interna ha permanecido prácticamente en el mismo estado en que se encontraba cuando fue instituido poco después de celebrarse en Lima, en 1975, la Segunda Conferencia General de la ONUDI. No fue posible reestructurarlo debido a la escasez de recursos y a que la Organización se encontraba en una etapa de transición. En vísperas de transformarse la ONUDI en un organismo especializado, parecería conveniente y apropiado revisar el mecanismo.

22. El aumento de la coordinación lateral que se describe en el documento de antecedentes (ID/CONF.5/24) es resultado de no haberse fortalecido el centro de coordinación dentro de la casa. Esta coordinación lateral era una solución pragmática concebida para satisfacer la necesidad de mantener contactos con los órganos exteriores cuando no se disponía del personal necesario y apropiado en la Sección de Coordinación de Programas entre Organismos ni en la División de Coordinación de Políticas. Sería oportuno proceder ahora a la revisión y reestructuración.

23. En el aspecto externo, el mecanismo de coordinación fue reestructurado hace unos años sobre la base de la resolución 32/197 de la Asamblea General. El tiempo transcurrido desde entonces hace que no sea adecuada una revisión completa del mecanismo, pero pronto será necesario tomar algunas medidas provisionales para revisar los arreglos. En su resolución 37/226 (párr. 22 y 23), la Asamblea General pedía el examen de la institución de

coordinadores residentes; aunque según indica un informe provisional quizá no sea posible realizar un examen completo y detallado, es probable que tal examen se efectúe en un futuro no demasiado lejano. También se ha sugerido que vuelvan a examinarse los mecanismos auxiliares del CAC, y una sugerencia que se ha hecho dentro del CAC es la de que todos estos mecanismos se fusionen en un comité preparatorio único para el CAC como el que existía antes del ejercicio de reestructuración. Todavía no han finalizado éstas y otras propuestas, pero ya se ha empezado a pensar en el asunto.

2. Posibles soluciones

24. Según se ha mencionado en la primera parte de ese documento, se están examinando también varios tipos de análisis de programas y han concluido los análisis experimentales de los programas de todas las organizaciones respecto a ciertas materias. Si el CPC examinara estos análisis contribuiría considerablemente a la coordinación externa. El Consejo Económico y Social podría revisar de vez en cuando estos arreglos como ya se está haciendo. Incluso el CAC ha demorado la revisión de su propio mecanismo interno y si se efectúa muy en breve la racionalización, podrán hacerse las solicitudes adecuadas al CAC. Quizá la Dependencia Común de Inspección y el CAC puedan proceder a una evaluación colectiva y proponer los cambios que sean necesarios. Las revisiones deben efectuarse regularmente y sólo con pragmatismo podrá lograrse el perfeccionamiento.

25. Dentro de la ONUDI, es preciso asignar una función más importante a la Sección de Coordinación de Programas entre Organismos. También es preciso revisar la estructura de la actual coordinación dentro de la ONUDI. Es preciso examinar nuevamente, a la luz de la experiencia obtenida, los arreglos que vienen existiendo desde hace casi 8 años. Se ha reconocido a nivel de política de la ONUDI que era necesario introducir cambios y algunos de ellos se han propuesto ya de hecho con carácter provisional. Eso significaba, sin embargo, la necesidad de algunos recursos marginalmente adicionales, pero en un período de austeridad y crecimiento cero las solicitudes de tales recursos no fueron bien recibidas. Sin embargo, se reconoce que un mínimo de gastos para mejorar la coordinación podría dar lugar a ahorros considerables en otros programas importantes de la ONUDI y de otras entidades, por lo que realmente debiera acometerse inmediatamente esta tarea de mejorar la coordinación. En la medida de lo posible, las oficinas de Nueva York

