

Vigesimoséptimo período de sesiones
Oranjestad, Aruba, 11 al 16 de mayo de 1998

Distr. GENERAL
LC/G.2009(SES.27/5)
4 de marzo de 1998
ORIGINAL:ESPAÑOL

EXAMEN GENERAL DE LAS COMISIONES REGIONALES POR PARTE DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: EL CASO DE LA CEPAL

Nota de la Secretaría

ÍNDICE

[La CEPAL y la reforma de las Naciones Unidas](#)
[La CEPAL y los organismos especializados de las Naciones Unidas](#)
[La CEPAL y la institucionalidad regional](#)

La adopción en la Asamblea General de la resolución 52/12A del 12 de noviembre de 1997, en la que exhorta al Secretario General a aplicar las medidas de reforma propuestas en su informe "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma" (A/51/950), representó un avance importante en el proceso de profundización de la reforma de la Organización y sentó las bases para el análisis del conjunto de recomendaciones del Secretario General que debían hacer los Estados Miembros.

Entre otras recomendaciones, el Secretario General propone que el Consejo Económico y Social realice, en conjunto con los gobiernos y otros órganos regionales, un examen general de las comisiones regionales, tomando en cuenta el resultado de los exámenes ya efectuados por los órganos legislativos de cada una de ellas. A través de este mecanismo se procura que los Estados miembros de cada comisión participen activamente en el examen de su funcionamiento, identifiquen sus competencias básicas en relación con las de los órganos mundiales y otros órganos intergubernamentales regionales o subregionales, y determinen la división del trabajo más adecuada a cada caso.

En respuesta a lo anterior, la Secretaría de la CEPAL ha preparado esta nota como un aporte al análisis que deben realizar los gobiernos miembros de la Comisión. En ella se presenta una breve reseña de los adelantos logrados en materia de interacción entre los Estados y la Secretaría; de coordinación con el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados, y de cooperación con otros órganos intergubernamentales de la región.

La CEPAL y la reforma de las Naciones Unidas

Las deliberaciones y resoluciones más recientes de la Asamblea General dan continuidad al proceso de adopción de medidas iniciado hace ya algunos años. En efecto, durante su quincuagésimo período de sesiones, celebrado en 1995, la Asamblea General aprobó la resolución titulada "Nuevas medidas para la reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas" (50/227). En relación con las comisiones regionales, en dicha resolución se indica que el Consejo Económico y Social "se encargará del examen de las comisiones regionales, con miras a fortalecer su eficacia como órganos orientados hacia la adopción de medidas y la formulación de políticas en las esferas económica y de desarrollo que respondan mejor a las condiciones y entornos característicos de cada región; a mejorar su coordinación con el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados, las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo; a promover su participación activa en la aplicación a nivel regional de los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas; y a alentarlas a efectuar sus propias evaluaciones funcionales y de gestión con esos fines" a fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de esos órganos eliminando innecesarias duplicaciones o superposiciones de tareas y garantizando una mejor relación estructural entre éstos y el Consejo.

En vista de este mandato de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social solicitó a las comisiones regionales, en la resolución 1996/41 del 26 de julio de 1996, que sigan llevando a cabo sus propios exámenes. En el caso de la CEPAL, el proceso se había iniciado varios meses antes. De hecho, la Secretaría presentó al vigesimosexto período de sesiones de la Comisión un documento titulado "La reforma de las Naciones Unidas y su incidencia en la CEPAL" (LC/G.1899(SES.26/4)) en el que se describía el marco conceptual para la adaptación de la CEPAL a las cambiantes circunstancias externas, tanto en las Naciones Unidas como en América Latina y el Caribe. Asimismo, se formulaban propuestas destinadas a realzar su pertinencia, eficacia y eficiencia; a la definición de una identidad y un propósito institucional más precisos; a la determinación más rigurosa de las prioridades en el programa de trabajo; y a la adopción de medidas para incrementar la productividad, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Luego de un amplio debate sobre el tema, la Comisión aprobó la resolución 553(XXVI), en la que formula la más amplia declaración oficial de los últimos años sobre las funciones de la CEPAL. En la resolución se ofrece una declaración actualizada de su misión y se indica que la CEPAL debe desempeñarse como "centro de excelencia encargado de colaborar con sus Estados miembros en el análisis integral de los procesos de desarrollo orientado a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, acompañado de servicios operativos en los campos de la información especializada, asesoramiento, capacitación y apoyo a la cooperación y coordinación regional e internacional".

Dicha definición representa la etapa más reciente de un proceso ininterrumpido de adaptación a nuevas circunstancias, que ha permitido la actualización de su labor analítica en función de los temas prioritarios para el desarrollo de la región; la evolución del contenido y alcance del programa de trabajo; los cambios cualitativos en la interacción con los gobiernos de los Estados miembros, y la modificación del estilo de gestión de la Secretaría y la forma en que se relaciona con el resto de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a su labor analítica, en América Latina y el Caribe se reconoce la contribución pionera de la CEPAL a la economía del desarrollo y la constante actualización de sus propuestas, de acuerdo tanto a los cambios en la situación en la región como fuera de ella. En particular, se ha destacado la importancia de que, junto con formular la propuesta de transformación productiva con equidad, que sirve de marco de referencia general a sus actuales planteamientos, la CEPAL se ha abocado a una labor de reflexión que le permite ofrecer una opinión institucional sobre los problemas más importantes que ha ido enfrentando la región, como la deuda externa y el ajuste estructural en la década pasada, y la globalización y las reformas de política pública en los años noventa.

En cuanto a la interacción entre la Secretaría y los gobiernos miembros, en la resolución 553(XXVI) se estableció un grupo especial de trabajo, abierto a la participación de todos los países miembros de la CEPAL, con el mandato de determinar las prioridades del programa de trabajo, en consulta con el Secretario Ejecutivo, y proponer a la Comisión orientaciones estratégicas, tomando en cuenta las prioridades del desarrollo de América Latina y el Caribe y consideraciones presupuestarias.

El funcionamiento del grupo especial de trabajo desde su establecimiento ha sentado las bases de una nueva modalidad de colaboración entre la Comisión y la Secretaría, y ha sido sumamente constructivo tanto por contribuir al perfeccionamiento del contenido y alcance del programa de trabajo, como en otros aspectos del proceso de reforma.

En materia de organización y gestión, la CEPAL ha hecho grandes esfuerzos desde comienzos de los años noventa para incrementar la eficiencia y eficacia de la Secretaría, simplificando la estructura organizativa, reduciendo costos, y mejorando la programación y la rendición de cuentas. El progreso logrado en estas áreas influyó en la decisión del Secretario General de seleccionar a la CEPAL, junto con la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y los Servicios de Conferencias de Nueva York, para la aplicación de un esquema piloto de modernización de la gestión, la que se describe en el documento "Reformas del esquema de gestión de la CEPAL: delegación de autoridad y rendición de cuentas. Nota de la Secretaría".

La CEPAL y los organismos especializados de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas, y sobre todo sus comisiones regionales, están muy capacitadas para contribuir a la doble tarea de fomentar la cooperación regional, y compatibilizarla con el multilateralismo y la cooperación internacional, que constituyen principios medulares de la Carta de las Naciones Unidas.

En el marco de una reflexión conjunta de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, junto con reconocerse las ventajas en términos de costos derivadas directamente de la prestación de asesoramiento técnico y recopilación de información en forma descentralizada, se ha avanzado en la identificación de las áreas en las que estos organismos pueden desarrollar tareas propias de la Organización con mayor eficacia y eficiencia que otras instancias. Algunas

de esas ventajas sustantivas, que se suman a cercanía de los países, son su carácter multidisciplinario y la estrecha interacción con los gobiernos miembros.

En este contexto y como respuesta al llamado formulado por la Asamblea General para el mejoramiento de la coordinación de las comisiones regionales con el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados, en la resolución 553(XXVI) la Comisión encargó al Secretario Ejecutivo que intensificara las consultas y fortaleciera la cooperación y coordinación con otros órganos, organismos y programas, "sobre todo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, teniendo especial cuidado de evitar duplicaciones de actividades".

La CEPAL tiene una larga tradición de cooperación, no sólo con las instituciones señaladas en la resolución, sino que con prácticamente todos los organismos especializados y las organizaciones del sistema que realizan actividades en la región. Esta cooperación ha ido evolucionando junto con el contexto regional e institucional, aunque ha mantenido como su fuente fundamental de sinergia la combinación de la capacidad analítica de la CEPAL con la experiencia adquirida por dichas instituciones en actividades operacionales. En los últimos años se ha percibido una reducción de actividades conjuntas, pero se está procurando restablecer un nivel de cooperación que permita satisfacer las necesidades de nuestra región.

Como parte de este esfuerzo, en mayo de 1995 la CEPAL convocó una reunión de los organismos representados en el Comité Administrativo de Coordinación que trabajan en la región. Los participantes indicaron que dicha reunión había sido muy útil para el intercambio de ideas y de información sobre los programas de trabajo e hicieron hincapié en la conveniencia de mantener relaciones permanentes de trabajo. Efectivamente, de conformidad con esta recomendación se han seguido realizando reuniones del Comité.

En una nota oficiosa de la Secretaría de la CEPAL sobre la primera reunión de organismos miembros del Comité Administrativo de Coordinación en América Latina y el Caribe, se señala que hay motivos de sobra para organizar una instancia regional de consulta, especialmente si se considera que numerosas entidades del sistema llevan a cabo actividades a este nivel como complemento de sus acciones en los planos nacional y global. Se afirma asimismo que en la Secretaría de la Organización son justamente las comisiones regionales la expresión más nítida de este enfoque, mientras que los programas y la mayoría de los organismos especializados también realizan actividades regionales, ya sea desde sus respectivas sedes como desde una oficina.

En la nota se clasifican las tareas de las Naciones Unidas en cuatro categorías genéricas: i) la búsqueda de consensos por medio de los múltiples foros de la Organización y de su capacidad de convocatoria de una variada gama de actores nacionales; ii) la recopilación, el procesamiento, la interpretación y la difusión de información; iii) la labor analítica para sentar los fundamentos de la acción, y iv) la prestación de asesoría técnica a los países en desarrollo, tanto en forma de asistencia directa como mediante el suministro de diversos servicios en áreas específicas.

Aunque se reconoce que las instituciones del sistema llevan a cabo actividades en estos cuatro campos, se advierte que la ponderación relativa de cada categoría en el conjunto varía según el

caso. Así, los programas y los organismos especializados tienden a privilegiar la prestación de servicios técnicos, mientras que la CEPAL se centra de preferencia en la labor analítica. Todas estas tareas pueden compartirse en aras de contribuir a acrecentar la relevancia de la labor conjunta del sistema. Por ejemplo, las actividades operacionales más fructíferas son las que se inscriben en un marco conceptual, mientras que el quehacer analítico de la Organización se ve enriquecido en gran medida por las actividades operacionales y el privilegio de tener acceso a la experiencia en materia de desarrollo de prácticamente todos los países del mundo.

A continuación, se señala que cada una de estas categorías se presta para facilitar tanto una distribución más racional de tareas como el despliegue de mayores esfuerzos de coordinación. Las labores analíticas, por ejemplo, son llevadas a cabo por diversos organismos en forma más o menos aislada. No siempre existen criterios precisos que guíen la asignación de prioridades en este tipo de trabajo o que garanticen su relevancia para los encargados de formular políticas. En el mismo orden de ideas, cabría una mejor coordinación en la prestación de servicios técnicos a los países latinoamericanos y del Caribe, así como a la región en su conjunto.

Los vínculos que la CEPAL ha mantenido desde su creación con los organismos especializados se basan en las complementariedades entre los objetivos de cada entidad y sus ventajas comparativas traducidas en actividades regionales concretas. En general, la Comisión ha aportado su visión multidisciplinaria, su base de datos y su opinión institucional sobre los temas macroeconómicos y sociales, mientras que los organismos han contribuido con su conocimiento sectorial y especializado. Esta complementación de competencias también ha fortalecido la capacidad conjunta de convocatoria de la Comisión y los diversos organismos y programas, que estimula la participación de personalidades destacadas en sus encuentros intergubernamentales y seminarios.

Otro ámbito en el que se ha dado una coordinación y colaboración importantes entre la CEPAL y otras entidades, tanto del sistema de las Naciones Unidas como regionales, ha sido el de los preparativos de las conferencias mundiales de la Organización, y el seguimiento de los acuerdos adoptados en ellas.

En particular, en su calidad de foro para la búsqueda de consensos regionales, la CEPAL desempeñó un rol esencial de prestación de apoyo a los gobiernos en la formulación de propuestas comunes para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. La CEPAL desarrolló una serie de actividades preparatorias de la Cumbre Social, que culminaron en la adopción de las "Bases para un Consenso Latinoamericano y del Caribe acerca de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social" en abril de 1994. En relación con las otras dos conferencias mencionadas, la CEPAL organizó conferencias regionales preparatorias, en las que se formularon el "Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo" y el "Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001".

Posteriormente, la CEPAL organizó —con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de

la Salud (OMS-OPS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)— la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que tuvo lugar en São Paulo, Brasil, en abril de 1997. En dicha oportunidad los gobiernos miembros adoptaron el "Consenso de São Paulo", documento que contiene una evaluación de la situación social de la región, dos años después de la celebración de la Cumbre, y reiteraron su compromiso de avanzar hacia la consecución de los objetivos establecidos.

En noviembre de 1997 se celebró en Santiago de Chile la séptima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Se adoptó el "Consenso de Santiago", en el que se recomiendan medidas que podrían adoptarse para incrementar la equidad de género.

La CEPAL y la institucionalidad regional

En relación con los esfuerzos por reducir posibles duplicaciones o superposiciones de tareas con otras organizaciones regionales y multilaterales, cabe señalar que la CEPAL ha insistido en la necesidad de adaptar el funcionamiento de las instituciones intergubernamentales y subregionales a las demandas presentes y futuras de la región. El contexto en que actúa la CEPAL ha variado notablemente en las últimas décadas, con el surgimiento de múltiples instancias nacionales, subregionales y regionales dedicadas a actividades similares. Sin embargo, la CEPAL conserva su singularidad por ser la única institución dedicada al análisis sistemático de los temas relacionados con el desarrollo de todos los países de América Latina y el Caribe desde una perspectiva regional, combinando la labor analítica con servicios operativos y de apoyo a la cooperación regional e internacional.

Como parte integral tanto del sistema de las Naciones Unidas como de la estructura institucional que se ocupa de la cooperación internacional y regional en América Latina y el Caribe, la CEPAL pareciera tener una ventaja comparativa para el fomento de la colaboración internacional y la adopción de medidas de complementación y compatibilización del regionalismo y el multilateralismo, así como en materia de armonización de la cooperación en los planos regional y mundial, mediante la incorporación de la integración de ambas perspectivas.

De hecho, la CEPAL ha contribuido al fortalecimiento de la cooperación intrarregional en América Latina y el Caribe, región con una sólida tradición en este campo, que ha adquirido un renovado impulso. Además de su papel como "caja de resonancia", impulsora del debate sobre una amplia gama de temas relacionados con el desarrollo, la CEPAL ha prestado servicios técnicos a las secretarías de los mecanismos regionales y subregionales de integración, ha fomentado la cooperación técnica entre países en desarrollo, y ha desempeñado una labor de enlace con los foros globales y de facilitadora de la participación de la región en dichos foros.

En términos de relaciones institucionales de cooperación, cabe destacar las mantenidas con la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Sistema

Económico Latinoamericano, el Sistema de Integración Centroamericana y la Comunidad de Estados del Caribe.

Desde el establecimiento de la CEPAL se ha reconocido la necesidad de coordinar sus actividades con las que desarrolla la OEA en el área económica y social. Esta coordinación ha ido evolucionando de acuerdo a la importancia que se les otorga en el programa de trabajo de dicha organización y durante los años sesenta, debido al papel fundamental desempeñado por la OEA en el desarrollo económico y social de la región, adquirió particular relevancia. Posteriormente, cuando éste se redujo, se siguió realizando un importante intercambio de información, con el fin de evitar posibles duplicaciones de actividades. Más recientemente y como resultado de la adopción por parte de la Asamblea General de la resolución 49/5 de fecha 21 de octubre de 1994, sobre cooperación entre las Naciones Unidas y la OEA, y de la conformación de una nueva agenda hemisférica a partir de la Cumbre de las Américas, centrada en asuntos económicos y sociales, la CEPAL ha estrechado y fortalecido la colaboración y coordinación con la OEA, fundamentalmente en las áreas de política social, estadísticas e integración económica.

En lo que respecta al BID, el 20 de abril de 1996 se firmó un acuerdo entre dicha institución y la CEPAL, que vino a oficializar las numerosas actividades de cooperación desarrolladas desde hace años entre ambas instituciones. Éstas también se han visto reforzadas como consecuencia de la nueva agenda hemisférica ya mencionada, contexto en el cual se ha activado un mecanismo de cooperación tripartito entre la OEA, el BID y la CEPAL. En el marco del convenio de colaboración, el BID y la CEPAL coordinarán la labor que realizan en ciertas áreas a fin de establecer objetivos comunes, intercambiar información y analizar estrategias. En el convenio se contempla la búsqueda de posibilidades de cofinanciamiento de estudios, proyectos y programas en las áreas de integración económica, comercio intrarregional y extrarregional, población, estadísticas, seguridad ciudadana, política social, política macroeconómica, transporte y medio ambiente.

Desde la creación del SELA, en 1975, ambas instituciones han colaborado en una serie de ámbitos. Entre otras cosas, la CEPAL ha preparado documentos especializados sobre varios temas para dar apoyo a actividades desarrolladas por el SELA, particularmente en las áreas de política social, política industrial y comercio internacional. Además, la CEPAL está a cargo de coordinar la preparación del informe del Secretario General a la Asamblea General sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y el SELA.

La CEPAL también ha contribuido, desde comienzos de la década de 1960, a las medidas de integración del área centroamericana, colaborando con la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y con el Banco Centroamericano de Integración Económica. En los últimos años y en el marco del Programa de apoyo al fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad de la integración centroamericana, la CEPAL redactó, con financiamiento del BID, cinco informes que constituyen una propuesta de adecuación de la capacidad institucional actual a las nuevas necesidades subregionales y a los problemas a los que se enfrentará el proceso de integración. Estos estudios sirvieron de base a la Declaración de Panamá II, adoptada por los Jefes de Estado de Centroamérica en julio de 1997,

en la que se comprometen a fortalecer la integración, y en particular, la institucionalidad en que se sustenta.

Desde la creación de la CARICOM, la CEPAL ha mantenido una importante colaboración con dicho organismo, que condujo a la firma en marzo de 1997, de un acuerdo formal de cooperación en el que prevén una serie de actividades conjuntas e intercambio de información, a fin de establecer vínculos más estrechos y evitar duplicación de esfuerzos. Una de las áreas en la que se han desarrollado actividades conjuntas es el seguimiento de los acuerdos de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Todo lo anterior permite concluir que los Estados miembros de la CEPAL han venido otorgando gran importancia a la colaboración con otras instituciones en los últimos años, en gran parte en respuesta a las preocupaciones manifestadas por la Asamblea General en sus deliberaciones y resoluciones sobre la materia.

En efecto, los gobiernos miembros han definido minuciosamente la misión de la CEPAL y han establecido orientaciones muy claras en el sentido de estrechar la cooperación y coordinación con sus contrapartes dentro del sistema de las Naciones Unidas y en el ámbito regional, con el objeto de aprovechar al máximo las numerosas sinergias que surgen de una división del trabajo y una complementación adecuada y minimizar a la vez las posibles duplicaciones de esfuerzos.