

E/CEPAL/CDCC/51
 21 de febrero de 1979

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
 Oficina para el Caribe

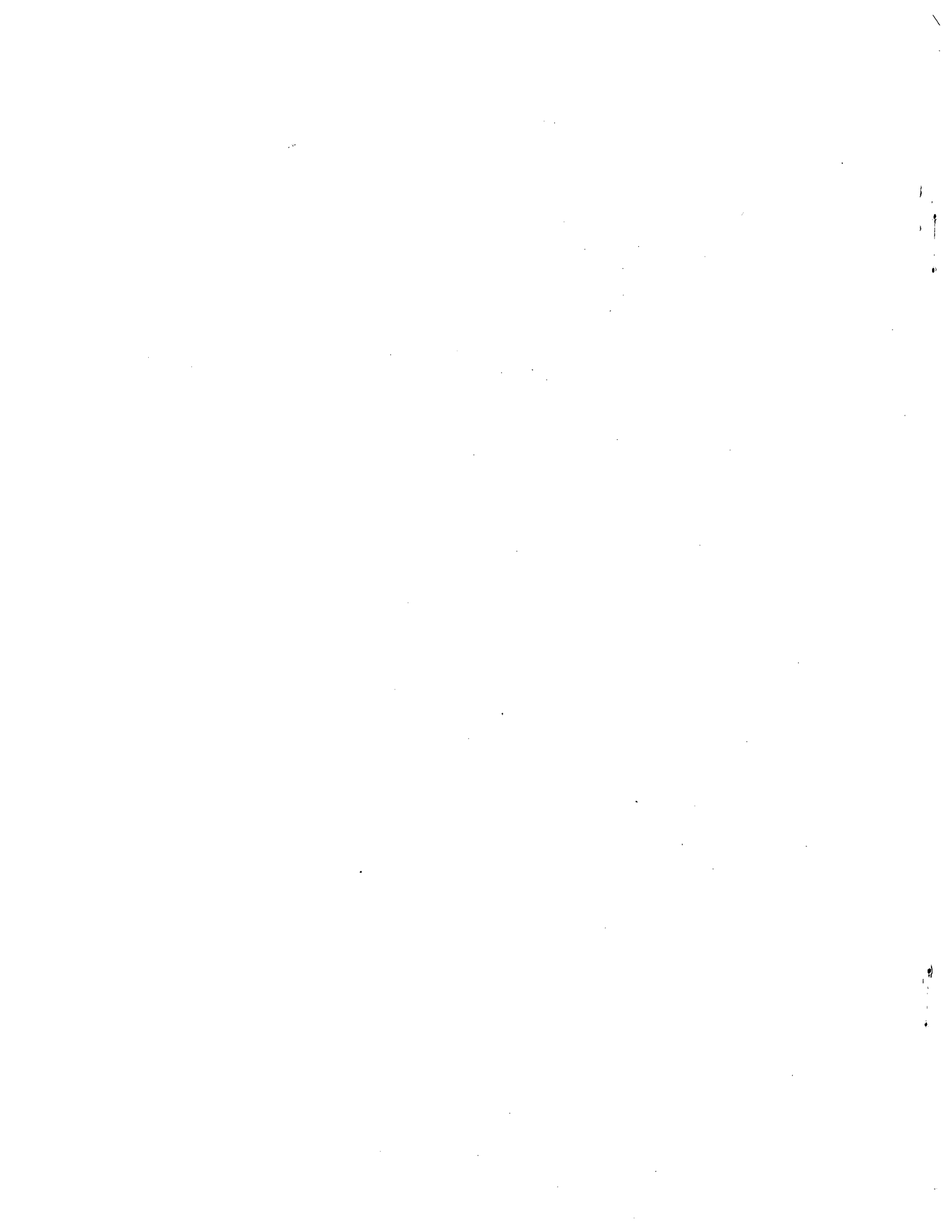
COMITE DE DESARROLLO Y COOPERACION DEL CARIBE

Cuarto Período de Sesiones
 Paramaribo, Suriname
 21-27 de marzo de 1979

EVALUACION DE ALGUNOS ASPECTOS
 DE LA
 REALIZACION DEL PROGRAMA DEL CDCC



NACIONES UNIDAS
 COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Oficina para el Caribe



EVALUACION DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA REALIZACION
DEL PROGRAMA DEL CDCC

I

PRINCIPALES PARAMETROS DEL CDCC

El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) se define en sus funciones como (i) un organismo coordinador para cualesquiera actividades relacionadas con la cooperación para el desarrollo que puedan acordar los gobiernos y (ii) un organismo asesor y consultor del Secretariado Ejecutivo de CEPAL con respecto a las cuestiones y circunstancias del Caribe.

Los Ministros de los gobiernos destacaron la necesidad de actuar en tres esferas principales; la promoción del desarrollo social y económico; estimular una mejor coordinación dentro de la subregión del Caribe; y la promoción de la cooperación entre los países miembros del Comité y otros miembros de CEPAL así como con los grupos de integración de América Latina. Lo anterior recibió el respaldo pleno de la Declaración Constituyente adoptada en la Habana y también de la Declaración de Santo Domingo, y fue elaborado en el Programa de Trabajo el cual refleja el alcance de las actividades acordadas por los gobiernos de los países del CDCC.^{1/}

El programa del CDCC subraya la necesidad de un enfoque pragmático con énfasis en la cooperación subregional, encaminado a resolver problemas claves en la agricultura, la salud, la educación, el transporte y las comunicaciones, además de otras áreas de acción coordinada. El interés principal se centra en fomentar las posibilidades de realizar esfuerzos colectivos en el Caribe, y en la adopción de estrategias especialmente adecuadas a las necesidades y características del área.

^{1/} E/CEPAL/1010 (E/CEPAL/CDCC/8/Rev. 1). En el Capítulo II del Anexo 2 del documento se detallan las funciones del CDCC. La Declaración Constituyente del CDCC se encuentra en la Parte III del documento y el Programa de Trabajo en el Anexo 3.

La orientación del CDCC requiere, ante todo, hacer más efectiva la utilización de los recursos de que disponen los países del Caribe. Este objetivo general ha sido fijado dentro del marco de principios específicos estipulados en el Programa de Trabajo autorizado, fueron posteriormente consagrados en la Declaración Constituyente y en la Declaración de Santo Domingo. Estos principios se derivan de la definición de los propios gobiernos de cuáles son, según sus experiencias, los problemas principales, y de sus decisiones en cuanto a las áreas en las cuales se debe actuar para beneficio colectivo, dentro de "los principios de la igualdad, soberanía e independencia de los Estados, la solidaridad y el beneficio mutuo, sin discriminación alguna que pudiera surgir como resultado de diferencias en los sistemas políticos, económicos y sociales".

Los ministros del CDCC subrayaron que la mayoría de los países miembros del Comité carecen de experiencia, recursos e instituciones adecuadas para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo social y económico destinadas a lograr el empleo pleno y productivo de la fuerza de trabajo. También destacaron que sus gobiernos ponen énfasis especial en un cambio estructural que requeriría la acción concertada en la subregión y en la comunidad internacional a la vez que brinde el ímpetu y los recursos necesarios para acometer estos problemas.

Por lo tanto, decidieron (a) que debido a la dinámica de la situación caribeña, debe haber más concentración en las actividades a corto y mediano plazo; y (b) que el interés se centre en dos aspectos fundamentales - la cooperación entre los países en las cuestiones mutuamente ventajosas, y la coordinación de los aportes de los organismos de las Naciones Unidas en apoyo a las iniciativas del CDCC lo cual debe perseguirse simultáneamente. De lo anterior se deriva la estrategia para combinar los recursos por parte de los países participantes, junto con combinar los recursos por parte del sistema de las Naciones Unidas.

También expresaron la opinión de que hay varios programas que al ser abordados de forma más regional y colectiva pueden rendir mejores resultados. Todo esto unido al principio de que siempre que sea posible, deben hacerse esfuerzos por lograr la ampliación de los proyectos en vías de realización a fin de que abarquen a países no incluidos anteriormente. En mayor o menor medida, los programas de las Naciones Unidas pierden efectividad al

dispersarse entre varios países pequeños, lo cual da por resultado pequeños aportes que no son significativos ni en términos de superar los problemas particulares ni en términos de la utilización de la experiencia de los especialistas. El enfoque colectivo ofrece no sólo la posibilidad de una utilización más plena de la escasa experiencia, sino también la oportunidad de que ésta se extienda a algunos países que de otra forma no disfrutarían de este beneficio.

Una preocupación fundamental relacionada con esto es que los esfuerzos deben encaminarse hacia el aprovechamiento de la experiencia y la capacidad de la subregión, tanto en términos de (a) una mayor utilización de la experiencia del Caribe, y (b) la utilización de las experiencias en integración. En cuanto a lo primero, el CDCC señaló que los expertos procedentes de un medio similar con frecuencia ofrecen una asistencia más eficaz debido a que están familiarizados con los problemas comunes y a su mayor capacidad de adaptación a las condiciones locales. En relación con lo segundo, el principio especifica que el grupo del CDCC debe utilizar la experiencia acumulada por CARICOM y otros organismos, la cual es valiosa para el logro del objetivo de cooperación entre los países del Caribe. Los Ministros subrayaron además, que el principio debe ser de complementación con CARICOM y de poner énfasis en la necesidad de ajustar los esfuerzos de programación nacional con aquellos encaminados a una mayor coordinación de la programación de CARICOM y también al nivel más amplio del Caribe.

Los principios expresados sobre cómo debe enfocarse la cooperación en el Caribe dentro del marco del CDCC, se vieron fortalecidos por la importante declaración de que "los avances que se están logrando ahora son distintos por cuanto se basan en fórmulas concebidas por los propios países de la región en aras de sus propios intereses y aspiraciones. Cualesquiera sean las estrategias escogidas para el desarrollo y la cooperación en el Caribe, es necesario tener en mente que para que tales estrategias tengan alguna probabilidad de éxito, la solución debe provenir básicamente del propio Caribe".

El segundo grupo de lineamientos indica qué debe hacerse. El mayor énfasis se puso en la cooperación técnica, definida en términos de promover medios recíprocos de difundir a otros países del CDCC los resultados favorables de acciones obtenidos en algunos de los países del CDCC.

Después, se hizo hincapie en sentar las bases para una mejor comunicación tanto humana como física entre los países; y unido a esto, el fortalecimiento de las culturas caribeñas. Estas áreas constituyen la infraestructura básica que sostiene las actividades sectoriales conjuntas sociales y económicas detalladas en los programas autorizados por el CDCC.

Durante el tercer período de sesiones los Ministros acordaron que el Secretariado del CDCC, así como el secretariado de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, deben brindar el mayor apoyo para garantizar la ejecución más rápida y efectiva del Programa de Trabajo del CDCC. También decidieron darle la mayor prioridad a: la eliminación de las barreras lingüísticas, el transporte marítimo, el comercio internacional, la Empresa multinacional del Caribe para la producción y distribución de materiales impresos y audiovisuales, la red del Caribe de innovaciones educacionales para el desarrollo, la participación de la mujer caribeña en el desarrollo, la ciencia y la tecnología; que igualmente debe dársele la mayor prioridad al trabajo del Centro de Documentación del Caribe y los servicios estadísticos relacionados; y que esta selección no vaya en detrimento de las acciones ordenadas en los distintos sectores del Programa de Trabajo las cuales deben ser activamente proseguidas con la colaboración de las agencias y organismos interesados de las Naciones Unidas.

II

COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DEL CDCC CON OTROS
PROGRAMAS SUBREGIONALES

Coordinación con los programas globales y regionales

Consecuente con los parámetros fijados por el Comité de Ministros, desde un principio el Secretariado, en consulta con las agencias especializadas y otros organismos de las Naciones Unidas, ha tratado de reconciliar los programas globales con las prioridades subregionales. Se trató de servir dos objetivos - primero, que los programas globales de los distintos organismos de las NU contengan en realidad un componente para la subregión del Caribe; y, segundo, que el sistema de las Naciones Unidas acoja en sus propios planes de forma más amplia y con perspectivas más definidas las prioridades y requerimientos de la subregión. En los casos en que se cumplieron ambos propósitos, o uno de ellos, se sometieron al CDCC esbozos de proyectos preparados conjuntamente con la agencia especializada pertinente.

La mayoría de los programas y proyectos regionales globales y latinoamericanos no contienen un componente caribeño. Donde se ve que los elementos del programa o proyecto coinciden con las actividades estipuladas del CDCC, el Secretariado trata de lograr la inclusión de un componente del Caribe. Por ejemplo, desde 1977 el proyecto regional de educación y desarrollo para América Latina y el Caribe de UNESCO/CEPAL/PNUD ha ampliado su alcance para incluir a varios de los países del CDCC. De forma similar, se han realizado considerables esfuerzos encaminados a la aceptación y ejecución de un componente caribeño en el proyecto regional sobre las Implicaciones para América Latina del sistema monetario y financiero internacional.

Lo importante es hasta qué punto han respondido las agencias individuales al programa del CDCC. Donde estos organismos tienen ya programas globales que permiten la inclusión de un componente caribeño, les ha sido más fácil responder. En algunos casos las agencias han podido incluir en sus nuevos programas componentes específicos que se corresponden con tareas ordenadas por el CDCC.

Sin embargo, se ha visto que no siempre los mecanismos son receptivos a la inclusión de la subregión del Caribe en proyectos más amplios. Con mucha frecuencia la falta de receptividad se debe a que los recursos ya han sido asignados en forma que excluye a la subregión y ello se convierte en una cuestión de obtener recursos adicionales, lo cual incluso puede implicar el tener que dirigirse de nuevo a un organismo rector en el próximo período presupuestario. Pero en otros casos el problema con que se tropieza es que el proyecto o programa está concebido de forma tal que es poco aplicable en términos de las realidades del Caribe.

Aunque es difícil mencionar todas las agencias y programas, cabe señalar que algunos organismos han realizado esfuerzos muy especiales por responder a los objetivos del CDCC. En este grupo se destacan OACI, UPU, OCMI, UNCTAD, UIT, UNESCO, PNUD y ONUDI, y el CDCC debe estar consciente del apoyo decidido que han tratado de brindarle al Secretariado.

Coordinación con los programas de integración en vías de realización

Para garantizar que las actividades del CDCC sean compatibles con las actividades de integración en vías de realización en la subregión del Caribe y se complementen con las mismas, se han hecho numerosos esfuerzos por integrar las actividades respectivas del CDCC con aquellas que le son afines de los secretariados del BDC y CARICOM, el MCCO y la EAIO. En consecuencia, se ha mantenido la más estrecha vinculación allí donde estas instituciones siguen actividades paralelas o similares en virtud de los mandatos de sus respectivos organismos rectores. La colaboración en las prioridades del programa del CDCC con aspectos del programa de CARICOM se ha facilitado mucho por el respaldo a la coordinación entre el CDCC y CARICOM ofrecido por el Consejo de CARICOM en su decisión:

"CONSEJO:

Habida cuenta de que el CDCC y CARICOM realizan muchas actividades en la misma área;

Acordaron que para garantizar que CARICOM reciba el máximo apoyo posible de las actividades del CDCC, los secretariados de CARICOM y el CDCC deben colaborar todo lo que sea necesario para facilitar el logro de este objetivo".

La cooperación entre los secretariados del CDCC y CARICOM en las esferas del transporte y las comunicaciones abarca, inter alia:

- (i) Unión Postal Restringida, donde se acordó fusionar los programas de CARICOM y CDCC aunque la Unión Restringida del Caribe funcionaría en inglés - al menos inicialmente. Hasta ahora, Suriname ha sido el único estado no perteneciente a CARICOM que ha expresado interés en integrarse.
- (ii) Encuesta sobre el tráfico marítimo en la cual los secretariados de CARICOM y el MCCO han brindado asistencia en la recolección de datos y el PNUD ha financiado los gastos adicionales.
- (iii) Aviación civil, donde los secretariados de CARICOM y MCCO están invitados a participar en el Grupo de de Expertos del CDCC y se les mantiene informados sobre los acontecimientos.

En la esfera de los servicios de información y documentación, los bibliotecarios de CARICOM, BDC y CEPAL/CDCC han celebrado sesiones de trabajo para discutir las relaciones entre sí y con otras organizaciones fuera del Caribe. Han estudiado hasta qué punto se repiten sus colecciones y servicios, y tratan de buscar soluciones para evitar la innecesaria dualidad de fuentes y determinar áreas de especialización. Encontraron que la repetición en sus esferas de intereses, reflejada en sus documentos y materiales bibliotecarios, indica también diferentes áreas de énfasis relativas a sus respectivos programas de trabajo y prioridades. Acordaron racionalizar la adquisición y utilización efectiva de los actuales servicios de alertas y desarrollar una estrategia para compartir los recursos en lo que se refiere a materiales no caribeños.

En las esferas de los asuntos sociales y culturales, se han realizado esfuerzos encaminados hacia la coordinación en:

- (i) Empresa del Caribe para la producción y distribución de materiales impresos y audiovisuales, cuya propuesta

fue respaldada por la Reunión del Comité Permanente de Ministros Encargados de la Educación, de CARICOM, (Georgetown, Guyana, agosto 23-24 de 1977). Este respaldo fue informado por el secretariado durante el Tercer Período de Sesiones del CDCC que a su vez le otorgó al proyecto la mayor prioridad.

- (ii) Red de centros de recuperación y animación cultural del Caribe, en la cual el estudio de factibilidad tomaría en cuenta el interés de CARICOM en una cadena de museos sobre la vida cotidiana.
- (iii) Integración de la mujer al desarrollo, no sólo con CARICOM sino también con las actividades de la Universidad de las Indias Occidentales la cual le da gran énfasis a los países menos desarrollados de CARICOM.

En cuanto a la coordinación con los proyectos sobre el Caribe de otros organismos de las Naciones Unidas que están en vías de ejecución, el Secretariado no sólo ha continuado brindando los aportes necesarios, sino que también ha garantizado que las actividades del CDCC concuerden con ellos en lo más posible.^{2/} Es esto se destaca grandemente el apoyo brindado por el Secretariado del CDCC a los proyectos para el desarrollo de las estadísticas en el MCCO y CARICOM que llevan a cabo las Naciones Unidas y el PNUD. En la consecución de este aspecto de la coordinación el Secretariado ha aplicado el criterio que las actividades correspondientes del CDCC deben complementar a las actividades bilaterales entre las agencias y los gobiernos, ya que el CDCC no fue nunca concebido como un sustituto o reemplazo de los proyectos bilaterales que ejecutan las agencias u otros organismos de las Naciones Unidas.

Las prioridades del CDCC requieren que el Secretariado trabaje lo más estrechamente posible con UNESCO, PNUD, OACI, OIT, UNCTAD, OCMI; y otras actividades precisan aportes de UPU, ONUDI, UIT, CIT y las Naciones Unidas. En otra parte se documenta un informe detallado sobre el progreso logrado en estas prioridades. Hasta ahora la coordinación de la actividad del CDCC con los proyectos bilaterales afines se ha realizado sobre la base de proyectos individuales, alentando los propios gobiernos cualquier medida que se considere aconsejable.

^{2/} El Proyecto para el Ordenamiento Ambiental del Caribe de CEPAL/PNUMA es un caso especial en cuya ejecución participa CEPAL.

Sin embargo, a nivel institucional se ha tropezado con múltiples complejidades para la coordinación que se derivan de la variedad de formas en que las agencias individuales agrupan (y atienden) al Caribe. En algunos casos, para lograr la cobertura del CDCC, el Secretariado tiene que establecer contacto con una agencia individual a través de dos o más puntos. El CDCC está consciente de esta situación y por consiguiente, durante su segundo período de sesiones, el Comité expresó su preocupación por la multiplicidad existente en la cobertura geográfica del sistema subregional de las Naciones Unidas y sugirió que se considere, por lo menos como objetivo a largo plazo, la posibilidad de un criterio uniforme para la división de la región por parte de los distintos organismos de las Naciones Unidas. En esto sólo se ha logrado un progreso mínimo y persisten las dificultades consiguientes.

Durante el tercer período de sesiones se impartieron directivas muy particulares de que el Secretariado debe servir de enlace entre el CDCC y el Grupo de Cooperación Económica del Caribe del Banco Mundial, para asegurar que se logre la coordinación entre los proyectos y programas del CDCC y cualesquiera actividades regionales de ese grupo. La situación actual es que el Secretariado del CDCC (CEPAL) tiene status de observador en el grupo y participa en su Comité Directivo de Asistencia Técnica bajo la presidencia del PNUD. Las prioridades regionales definidas por el CDCC han ayudado al grupo en el desarrollo de proyectos; en particular, las tareas del CDCC ordenadas en la esfera del transporte marítimo están siendo realizadas conjuntamente con el Banco Mundial, OCMI, PNUD, BDC y CARICOM.

III

MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA COOPERACION

HORIZONTAL

Al mismo tiempo que los gobiernos le concedieron la máxima prioridad a la cooperación y la asistencia mutua, expresaron claramente que estaban igualmente interesados en fortalecer sus capacidades nacionales en el empeño hacia niveles superiores de autosustentación en el Caribe. Los parámetros dados al Secretariado exigen la utilización máxima de las instituciones nacionales en la consecución de las metas del CDCC. También se hizo evidente que los gobiernos del Caribe sustentan puntos de vista firmes sobre la proliferación de nuevas instituciones en la subregión. Estas consideraciones fijan los límites dentro de los cuales deben establecerse los mecanismos para facilitar las actividades de la cooperación. Más específicamente, tuvieron que ser tomados en cuenta al preparar los estudios de factibilidad para establecer: el Sistema de Información del Caribe; un Consejo de Ciencia y Tecnología del Caribe; y un Consejo de Desarrollo Social y Económico (entre otros), autorizados por el CDCC.

Algunas características importantes

Lo que ha surgido al estudiar las modalidades de un Sistema de Información del Caribe y la estructura del Consejo de Ciencia y Tecnología del Caribe (entre otros), es que debe existir un alto nivel de descentralización, con algún "núcleo" encargado de la responsabilidad coordinadora funcional.^{3/} Mientras el núcleo actuaría como "centro nervioso", las actividades diarias se realizarían a través de las instituciones nacionales afines. Las actividades de cooperación deben orientarse de forma que incrementen las capacidades de los organismos nacionales a través del apoyo mutuo que puedan brindar otros países participantes y el proveniente de la comunidad internacional.

^{3/} Un consultor acuñó la frase "estructura descentralizada coordinada".

Ya existen algunos niveles de cooperación entre distintos países. Por tanto, el objetivo debe ser ampliar y sistematizar la cooperación regional empleando los elementos que los gobiernos consideren aconsejables. De esto se desprende que las actividades del "núcleo" o "centro nervioso" deben ser acordes con los objetivos nacionales y servir como medio para ayudar al desarrollo tanto a nivel nacional como regional. En resumen, no debe ser sólo una organización más que sirva de drenaje al talento y recursos financieros limitados de los países.

El criterio general de los gobiernos es que la estructura burocrática debe limitarse al mínimo y evolucionar según lo exija el incremento de sus actividades. Igualmente, los procedimientos burocráticos deben limitarse al mínimo necesario para la viabilidad funcional, y debe existir un alto nivel de flexibilidad, lo cual se considera importante dado los niveles de desarrollo sumamente variables entre los países del CDCC. Se considera que las políticas y procedimientos de coordinación para las respectivas actividades deben ser producto de la experiencia.

En su funcionamiento el "núcleo" debe "orientarse hacia la acción" y su enfoque de la cooperación debe ser a nivel práctico, concentrándose en aquellas actividades que son del mayor interés y significación comunes para los países participantes. Se requiere, además, que estos mecanismos sean de tal índole que permitan, según convenga, el agrupamiento no sólo de los sectores oficiales de los gobiernos, sino también de las comunidades académicas, las asociaciones profesionales y los sectores productivos en aras de maximizar la utilización de todos los recursos y conocimientos disponibles. En resumen, el enfoque debe ser lograr que los esfuerzos colectivos se refieran a los problemas más apremiantes.

Además, se considera que la vinculación de la investigación y la producción debe ser un objetivo importante ya que sólo así puede salvarse el vacío de la ejecución.

El marco de responsabilidades

Aunque las responsabilidades del "núcleo" variarán de acuerdo con las áreas de tópicos, las reacciones de los gobiernos sugieren que las responsabilidades generales incluirían:

- formular, diseñar y poner en práctica la actividad coordinadora sobre la base de una evaluación (según sea oportuno) de las implicaciones jurídicas, administrativas, organizativas, operacionales, de fuerza de trabajo, financieras y de otro tipo que ello conlleve;
- definir claramente el alcance de la actividad y las relaciones entre sus distintos componentes y su funcionamiento;
- alentar y aconsejar el desarrollo de la actividad de cooperación particular a los niveles nacional y subregional;
- coordinar las distintas actividades secundarias a medida que se desarrollan a fin de avanzar gradualmente hacia un sistema coherente de cooperación;
- servir de "punta focal" (clearing house) en cualesquiera áreas donde sea necesario, las cuales sean esenciales para el Programa de Trabajo del CDCC y donde no exista infraestructura nacional.

Un elemento fundamental sería la actividad del "núcleo" para identificar el alcance de la capacidad nacional que cada gobierno está dispuesto a tener funcionando a la disposición de la subregión, y combinar dichas capacidades para beneficio mutuo de los países. A la inversa, la función de identificar las deficiencias a nivel nacional que pueden suplirse con aportes de la subregión es igualmente importante.

Aplicaciones específicas del modelo

La mayoría de las características y responsabilidades generales que se han descrito están reflejadas en los estatutos propuestos para el Consejo del Caribe para Ciencia y Tecnología (CCCT)^{4/}. Dichos estatutos incluyen también los atributos específicos que los expertos (nacionales e internacionales) y funcionarios de los gobiernos consideran necesarios para la cooperación regional en ciencia y tecnología. El Secretariado entiende que ya los técnicos no pueden llevar más allá este empeño y que lo que resta por hacer es poner en funcionamiento los mecanismos. Para ello son necesarias la

^{4/} Documento E/CEPAL/CDCC/47.

aprobación del CDCC así como instrucciones de los gobiernos.

En forma similar, la estructura esbozada para el Sistema de Información del Caribe incorpora, junto con las características del modelo general, los elementos específicos que se requieren para la cooperación e información regionales.^{5/} Esto se presenta junto con las recomendaciones del Secretariado para su aplicación. Al igual que con el CCCT, los próximos pasos de avance requieren que los gobiernos impartan instrucciones a los organismos nacionales de manera que puedan activar el mecanismo de cooperación.

Parece ser que este modelo general podría servir de base para el Consejo de Desarrollo Social y Económico del Caribe, y también otras áreas de cooperación regional que necesitan una firme base institucional nacional. En algunas áreas de tópicos, el mecanismo de cooperación requerirá la designación de la institución nacional de uno de los países como punto focal subregional y su selección podría estar determinada por los requisitos y disponibilidades infraestructurales.

La necesidad de un punto focal infraestructural que abarque una variedad de temas fue prevista por el CDCC en fecha tan temprano como el segundo período de sesiones, cuando se presentaron las propuestas para la creación de centros en el Caribe para cubrir numerosas áreas.^{6/}

^{5/} Documento CEPAL/CARIB 78/6.

^{6/} Creación de un centro para la enseñanza de los idiomas inglés, francés y español, y para la investigación cultural sobre los países del Caribe;

Establecimiento de un centro de capacitación de personal para el desarrollo de los recursos costeros;

Establecimiento de un centro regional de material genético mejorado para productos agrícolas;

Creación de un instituto para investigar la utilización de la caña de azúcar y sus derivados en la producción de alimentos, carne y leche, combustibles y fertilizantes en la región del Caribe;

Centro regional de restauración y microfilmes para el Caribe y América Central.

Creación de un instituto del Caribe de recursos minerales e hidrocarburos.

Aunque hubo algunas variaciones en cuanto a la estructura propuesta, estaba el elemento común de una red de organismos nacionales y un punto focal subregional. En la mayoría de estos casos, la propuesta se basó en el desarrollo de una institución nacional que atendería las necesidades subregionales.

Al sondear las posibilidades de tal arreglo, ya funcionarios de un país miembro han discutido con el Secretariado un plan de cooperación regional con el establecimiento de instituciones a nivel de todo el Caribe. El plan consiste en instalar en un país dado la sede de una empresa regional e incluir en su nómina a todo el personal ya empleado en las instituciones nacionales similares. Los recursos financieros dedicados a estas instituciones nacionales podrían sumarse y así crear fondos homólogos para la negociación de la asistencia subregional e internacional. Tal asistencia podría invertirse entonces no en pagar honorarios sino en cumplimentar las actividades sustanciales de la empresa regional. En el caso de un centro de investigaciones del Caribe, por ejemplo, los fondos provenientes de donantes regionales e internacionales se utilizarían principalmente para realizar investigaciones, seminarios, capacitación y publicaciones. El programa de trabajo del centro sería acordado a nivel regional y serviría de complemento a los programas de trabajo nacionales, de manera que el esfuerzo combinado implicaría la participación de todo el personal investigador afín de los países miembros del CDCC. Así la investigación abarcaría las circunstancias de todos los países miembros del CDCC y podría maximizarse el intercambio de los resultados de las investigaciones, ideas y experiencias.

Además, están los casos donde hay interés expreso de un gobierno en ser sede del centro subregional aunque no existe infraestructura nacional. En estos casos, el establecimiento de la instalación serviría de polo de desarrollo para el país sede además de los beneficios que se derivarían para la cooperación regional.

Finalmente, hay áreas donde en este momento el requisito fundamental para la cooperación regional es el brindar un foro para consultas, intercambio de ideas y experiencias, acceso a datos cuantitativos y cualitativos, intercambio de materiales técnicos sobre

metodología y documentación, y la programación de las actividades de capacitación. Las recomendaciones de la Primera Reunión de Expertos de Planificación^{7/} reflejan la necesidad de este tipo de enfoque como base que propicie acciones más cooperativas y convergentes en la subregión. En estas recomendaciones también se procuran las decisiones de los ministros con el fin de que puedan cumplirse.

^{7/} Sección VI del documento E/CEPAL/CDCC/49/Rev.2 "Informe de la Primera Reunión de Expertos de Planificación de los Países del Caribe".

IV

ESTRATEGIA PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA DEL CDCC

Aplicación de los parámetros

Por las acciones descritas en las secciones (II) y (III) se hace evidente que se han cumplido muy estrictamente los parámetros fijados por los gobiernos, los cuales se detallan en la sección (I), según las consideraciones de las que se derivaron. La orientación del CDCC defiere en distintos aspectos del enfoque de la asistencia técnica normalmente adoptado en el sistema de las Naciones Unidas. No obstante, se ha visto que muchos de los organismos de las Naciones Unidas han podido adaptar sus operaciones para que respondan al programa del CDCC.

El contraste reside en cierto grado de desviación del ciclo normal de: misión exploratoria - preparación de la solicitud del proyecto - presentación del proyecto al organismo financiador - aprobación del proyecto - selección y ubicación sobre el terreno del equipo para ejecutar el proyecto; hacia el enfoque más pragmático de identificar las facilidades locales disponibles para realizar el objetivo y elaborar los mecanismos adecuados para ponerlo en funcionamiento. Dentro del programa del CDCC hay muchos sectores que requieren el enfoque tradicional, pero son menos que las áreas donde puede emprenderse una acción directa. Los estudios preparatorios son inevitables pero no deben verse todos como conducentes al tipo de proyecto tradicional.

La experiencia del Secretariado confirma la validez de los parámetros. El ritmo lento del programa no debe atribuirse a los parámetros, sino más bien a los limitados recursos disponibles para el trabajo preparatorio de definir los mecanismos adecuados de cooperación regional. Todas las cuestiones prioritarias que han sido ordenadas son de tal índole que requiere estudios y encuestas preliminares como primer paso hacia la formulación de recomendaciones sobre las acciones específicas que los gobiernos pueden emprender para cumplir los objetivos del CDCC. En los pocos casos en que los recursos del Secretariado lo han permitido, éste mismo ha iniciado la fase preparatoria en colaboración con los funcionarios gubernamentales y los organismos intergubernamentales.

El ejemplo más notable de esto lo constituye la creación a principios de 1977 del Centro de Documentación del Caribe en la Oficina de CEPAL para el Caribe, a fin de ofrecer la base para el desarrollo del intercambio de información que es punto de partida esencial para la cooperación regional.

Recursos actuales

Con mucha frecuencia el Secretariado ha tenido que seleccionar del orden de prioridades, en consulta con los gobiernos, algunos de los renglones que se consideraba que podrían dar por resultado acciones específicas rápidas. Después, el Secretariado ha preparado un breve esbozo definiendo algunas tareas preparatorias específicas que se perfeccionaron mediante discusiones con otros organismos de las Naciones Unidas hasta llegar a las propuestas conjuntas presentadas al CDCC. Luego de recibir la autorización del CDCC, las agencias especializadas han emprendido las encuestas y estudios de factibilidad preliminares en colaboración o en consulta con el Secretariado. El próximo paso ha sido hacer que un grupo de trabajo que incluya expertos de los gobiernos, la agencia especializada interesada y el Secretariado del CDCC, examine el resultado de cada estudio en sus aspectos técnicos. Sobre la base de este examen del grupo de trabajo, se formulan recomendaciones específicas para someterlas a los gobiernos y que estos las ejecuten.

Como se menciona en la Sección (II), este enfoque se ha complementado con la identificación en los programas globales de los organismos de las Naciones Unidas de actividades específicas que coinciden con elementos del programa del CDCC, realizando el trabajo de terreno un experto o consultor designado por una agencia. Siempre que ha sido posible, las agencias han utilizado los conocimientos locales para preparar los estudios técnicos, luego de definir los puntos de vista de los gobiernos.

Una de las consecuencias ha sido que el ritmo de desarrollo del programa del CDCC ha estado determinado no tanto por los calendarios que los gobiernos puedan considerar deseables, sino por la disponibilidad de recursos provenientes del sistema de las Naciones Unidas, especialmente de las agencias especializadas y el PNUD. La Oficina de CEPAL para el Caribe cuenta con pocos recursos y todavía no tiene fondos para autorizar directamente a los consultores, o para cubrir los costos de la asistencia de expertos a las reuniones y grupos de trabajo.

En cuanto a los aportes de los propios gobiernos al trabajo preparatorio, debe recordarse que las propuestas del Secretariado para la creación de grupos de trabajo de funcionarios gubernamentales para prestar ayuda a la Oficina para el Caribe de la CEPAL, fueron aprobadas por el CDCC. La mayoría de los gobiernos han designado funcionarios de enlace y para ayudar en la ubicación y trasmisión de datos básicos al Secretariado; pero hasta ahora sólo en dos ocasiones han podido reunirse estos funcionarios como grupo de trabajo para decidir las recomendaciones específicas que debían presentarse a los gobiernos. El financiamiento de los gastos de viajes y viáticos sigue siendo un obstáculo. Además, hay grandes dificultades para proporcionar servicios de interpretación y traducción para las reuniones de los grupos intergubernamentales, especialmente porque el Secretariado no dispone de estos servicios y los gobiernos no los han brindado como parte de las facilidades al servir de sede a las reuniones.

Aportes de los gobiernos

Para acelerar el ritmo de ejecución del programa del CDCC deben superarse estas dificultades. Un medio de lograrlo pudiera ser que los propios gobiernos emprendieran una parte mayor del trabajo preparatorio. Esto podría lograrse si a los consultores y funcionarios designados por los gobiernos se les asignaran estudios específicos o partes de ellos para realizar en colaboración con el Secretariado y las agencias especializadas. Uno de los resultados sería que los temas podrían asignarse según la disponibilidad de conocimientos especializados dentro de los países. Entonces los países podrían considerar colectivamente el estudio resultante para determinar las acciones específicas mutuamente aceptables a poner en ejecución.

La técnica de que los países individuales elaboren sus propios puntos de vista y los envíen al Secretariado para su consolidación ha dado por resultado una reacción muy pobre. Sin embargo, esta técnica podría utilizarse exitosamente si los gobiernos hicieran los compromisos y trámites necesarios para la preparación de documentos nacionales dentro de un marco de tiempo previamente establecido. Los aportes disponibles por parte de las Naciones Unidas podrían entonces o bien

ser distribuidos entre una gama más amplia de actividades del CDCC, o concentrarse más intensamente en unas pocas seleccionadas para lograr un ritmo acelerado de ejecución.

Una tercera posibilidad es que los gobiernos accedieran a designar por períodos cortos, y de vez en cuando según sea necesario, a uno o dos de sus expertos para ayudar al Secretariado en la conducción de los estudios preparatorios. Esto pudiera requerir disposiciones específicas en los presupuestos nacionales para sufragar los gastos de viajes y viáticos de los expertos.

Aportes de los organismos de las Naciones Unidas

En cuanto a incrementar la asistencia recibida del sistema de las Naciones Unidas, hasta ahora no se ha logrado mucho por la vía de que los gobiernos que participan en los organismos rectores de las agencias especializadas y otros organismos de las Naciones Unidas actúen para efectuar la inclusión de los proyectos del CDCC en sus programas y presupuestos. Una acción de este tipo podría dar por resultado no sólo el aumento del nivel de recursos, sino que también podría hacer que las agencias individuales percibieran más nítidamente la necesidad de ver al grupo del CDCC como una entidad coherente. Este aspecto repercute en el tratamiento otorgado a los proyectos de CTPD en la subregión del Caribe.

Las decisiones del CDCC de buscar la cooperación técnica dentro de un marco de asistencia mutua preceden en casi tres años a las decisiones globales de las Naciones Unidas de Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (TCDC). No obstante, el Plan de Acción de Buenos Aires no sólo es similar a la Declaración Constituyente y el Programa de Trabajo del CDCC en la declaración de sus objetivos y la redacción de sus recomendaciones, sino que en gran parte es idéntico. Por tanto, las actividades del CDCC caen muy claramente dentro del marco de la CTPD y, por consiguiente, los gobiernos también deben considerar la movilización de recursos en ese contexto.

La Recomendación 38 del Plan de Acción de Buenos Aires, titulada "Arreglos financieros para la cooperación técnica entre los países en desarrollo", señala que aunque el financiamiento de las actividades de CTPD es fundamentalmente responsabilidad de los propios países en desarrollo, no obstante, es necesario que los países desarrollados y el sistema de las Naciones Unidas "apoyen financieramente

estas actividades sin perjuicio de que los países en desarrollo controlen la toma de decisiones en estas actividades de CTPD". Invita a prestar particular atención a las actividades subregionales y a las limitaciones particulares que afrontan los países en desarrollo, menos desarrollados, isleños y más seriamente afectados, así como los que han obtenido la independencia recientemente, categorías todas ellas representadas dentro de la membresía del CDCC. También estipula que los organismos financiadores deben realizar esfuerzos especiales para financiar los proyectos y actividades de CTPD; que los países en desarrollo deben considerar el destinar un por ciento de su Cifra Indicadora de Planificación (CIP) del PNUD a nivel nacional para financiar los proyectos de CTPD a los niveles bilateral y subregional; que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben asignar una proporción creciente de sus recursos a las actividades y proyectos de CTPD; y que realicen esfuerzos especiales respecto a los países en desarrollo clasificados arriba.

Aún queda la cuestión de aumentar los recursos disponibles de la Oficina de CEPAL para el Caribe la cual funge de Secretariado del CDCC. Las decisiones tomadas al respecto en Santo Domingo y que fueron sancionadas durante el XVII Período de Sesiones de CEPAL, celebrado en Guatemala, las decisiones posteriores de Belice y la resolución de CES, no han dado por resultado aumento alguno. La limitación de recursos es grave a todos los niveles y ha impedido efectivamente que se emprendan varias tareas priorizadas.

Activación regional de los mecanismos de cooperación

Aunque lo anterior se ha centrado en las encuestas preparatorias y los estudios de factibilidad, es igualmente importante que se le preste atención similar a las fases que siguen a la aprobación de establecer mecanismos específicos para las actividades de cooperación regional. Para citar sólo dos ejemplos, el cumplimiento de los Estatutos del Consejo del Caribe para Ciencia y Tecnología y también las recomendaciones de los Expertos en planificación, requerirá en sus etapas iniciales algunos aportes de recursos de los propios países y del sistema de las Naciones Unidas. Una vez que entren en funcionamiento los

mecanismos de cooperación regional, sus necesidades de fondos deben ser satisfechas dentro del marco acordado para sus actividades. Cabe recordar que conforme a los lineamientos impartidos por los gobiernos, el modelo de mecanismos de cooperación regional pone el énfasis principal en las instituciones nacionales con sólo la superestructura regional esencial.

En algunos casos, el establecimiento de los mecanismos de cooperación regional requiere más aportes de experiencia especializada. El cumplimiento de las decisiones sobre las barreras lingüísticas es ejemplo de ello. Las etapas que se han recorrido son: encuesta y estudio de factibilidad por el consultor de la UNESCO, consideración de los resultados y recomendaciones en la reunión de expertos sobre eliminación de las barreras lingüísticas; y la decisión del tercer período de sesiones del CDCC sobre un plan a corto plazo que incluye: (i) intercambio de información sobre las necesidades y recursos disponibles de los países miembros; (ii) organización de talleres subregionales y nacionales sobre los enfoques modernos de la enseñanza de idiomas extranjeros; (iii) preparación de un curso subregional para la capacitación de un pool de traductores/intérpretes caribeños. El aporte especializado que se requiere ahora es el de servicios de consultoría.

Mobilización de recursos

En la etapa actual, una estrategia efectiva para desarrollar y ejecutar el programa del CDCC debe concentrarse en aumentar los recursos disponibles. Se sugiere que esto incluya, en mayor o menor grado, todos los elementos siguientes:

- la asignación al Secretariado, cuando sea necesario, de la asistencia de expertos especialistas;
- garantizar que las estipulaciones presupuestarias nacionales cubran los gastos esenciales para que sus expertos y funcionarios participen en reuniones y grupos de trabajo;
- hacer presentaciones a nivel de los organismos rectores para garantizar que en los programas y presupuestos de los distintos organismos de las Naciones Unidas se estipule el apoyo a las actividades del CDCC;
- utilizar plenamente las facilidades que se pueden brindar en virtud de la programación de CTPD;

- destinar alguna parte de la CIP para cumplimentar aspectos del programa del CDCC (aunque sólo sea el 5 por ciento);
- buscar dentro de las Naciones Unidas las posibilidades de aumentar los recursos de la Oficina de CEPAL para el Caribe la cual funge de Secretariado del CDCC;
- identificar los recursos nacionales que se deben combinar al establecer los mecanismos necesarios para ejecutar las funciones de la cooperación regional.

Además de movilizar los recursos requeridos para hacer avanzar el programa del CDCC, esta combinación de acciones pondría el accento principal en la utilización de la experiencia local e intensificaría la atención a las actividades del CDCC. Otro resultado sería el mejor ajuste con otros proyectos que se siguen en el Caribe.

En cuanto al sistema de las Naciones Unidas, un punto que no debe pasarse por alto es el grado en que la definición de las prioridades por parte del CDCC, sirve cada vez más de guía a las instituciones fuera del Caribe.

5
3
1
0

0
1
2
3

