



Asamblea General

Distr. general
27 de junio de 2002
Español
Original: inglés

Quincuagésimo séptimo período de sesiones
Tema 122 de la lista preliminar*
Dependencia Común de Inspección

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la intervención de las organizaciones de la sociedad civil distintas de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado en las actividades de cooperación técnica: experiencias y perspectivas del sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Intervención de las organizaciones de la sociedad civil distintas de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado en las actividades de cooperación técnica: experiencias y perspectivas del sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2002/1).

* A/57/50/Rev.1

JIU/REP/2002/1

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD
CIVIL DISTINTAS DE LAS ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES Y DEL SECTOR PRIVADO EN LAS
ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN TÉCNICA: EXPERIENCIAS
Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Francesco Mezzalama

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas, Ginebra
Febrero de 2002**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS	1 - 8	13
RESUMEN: OBJETIVOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		7
INTRODUCCIÓN	1 - 8	13
I. DEFINICIONES: LA NATURALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL CONCEPTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	9 - 17	15
A. Las OSC que tienen que ver con la función de las Naciones Unidas en la cooperación técnica	9 - 17	15
1. Fuerzas	14 - 15	17
2. Debilidades.....	16 - 17	18
II. RELACIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CON LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	18 - 64	18
A. Reseña de las organizaciones de las Naciones Unidas que cooperan con organizaciones de la sociedad civil (OSC)	18 - 40	18
B. Mecanismo actual de cooperación.....	41 - 42	28
C. Criterios para seleccionar OSC como asociados y entidades homólogas	43 - 45	28
D. Centros de coordinación de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil	46 - 53	29
1. Establecimiento de los centros de coordinación	46 - 49	29
2. Creación de redes	50 - 53	30
E. Asociación y participación de las organizaciones de la sociedad civil.....	54 - 56	32
F. Realce de la función de las OSC locales, nacionales e internacionales.....	57 - 59	33

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. (continuación)		
G. La Junta de Jefes Ejecutivos y la tarea de reforzar las relaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y las OSC en materia de cooperación técnica.....	60 - 64	34
III. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD	65 - 88	35
A. El fomento de la capacidad a la luz de la cooperación con las OSC.....	65 - 67	35
B. Relación de las OSC con los gobiernos.....	68 - 70	36
C. La función del sistema de las Naciones Unidas de promover el diálogo y la cooperación entre las administraciones estatales y las OSC.....	71 - 75	36
D. Mecanismo existente para la cooperación técnica entre los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y las OSC.....	76 - 80	38
E. Formación en el contexto del fomento de la capacidad.....	81 - 83	40
F. La mujer y el fomento de la capacidad.....	84 - 88	40

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación (ahora JJC)
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DCI	Dependencia Común de Inspección
ECP	evaluación común para los países
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (antes CAC)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MAP	Programa Multinacional de Lucha contra el SIDA para África (Banco Mundial)
MOU	memorando de entendimiento
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONGLS	Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones no Gubernamentales
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSC	organización de la sociedad civil
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYME	pequeña y mediana empresa
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
VIH/SIDA	virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

RESUMEN: OBJETIVOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVOS:

Estudiar el perfil de la sociedad civil y analizar cómo pueden estructurarse mejor y ampliarse la intervención y la cooperación de sus organizaciones en los programas de desarrollo económico y social de determinadas entidades de las Naciones Unidas.

RESUMEN

En vista del papel cada vez mayor que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas, en los últimos años los Estados Miembros han pedido en repetidas ocasiones que se elaboren un marco de política y un mecanismo apropiado, a nivel regional y a nivel nacional, para colaborar con tales organizaciones, a fin de mejorar la participación y la intervención de éstas. Los Estados Miembros también han defendido enérgicamente, en el marco del Programa 21, la necesidad de nuevas formas de participación en pro de un esfuerzo común de desarrollo sostenible. Además, otros factores, como la mundialización del comercio, el progreso de la democratización y de la buena gobernación, el avance de las tecnologías de la comunicación, la exigencia de un claro reconocimiento de los derechos económicos y sociales, la erradicación de la pobreza, por no mencionar más que unos cuantos temas, han preparado el terreno para una presencia más activa de la sociedad civil.

La conciencia cada vez más clara que de estas nuevas realidades tienen los Estados Miembros, unida la actitud de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que también reconocen esas realidades, ha puesto de manifiesto la contribución importante que aportan las organizaciones de la sociedad civil a la acción del sistema destinada a incrementar la capacidad de los países en desarrollo. Esta situación contribuye a destacar la presencia de la sociedad civil como poderoso agente en el escenario nacional e internacional y subraya la necesidad de hacer frente a este factor con diversos planteamientos, propuestas y soluciones, basados todos ellos en una cooperación tripartita coherente de los Estados, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil.

El informe se concentra en esta nueva evolución del fenómeno asociativo, en las oportunidades que ofrece para elaborar un planteamiento orientado al futuro, en los obstáculos que pueden encontrarse en este proceso y en la manera de salvarlos. Después de la introducción, se intenta definir en el capítulo I la noción de sociedad civil y de organización de la sociedad civil con respecto a los demás agentes distintos del Estado, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y al sector privado, demostrando la especificidad y los medios de las organizaciones de la sociedad civil. Aparte del sector privado, hasta hace poco se ha tendido a identificar las organizaciones de la sociedad civil con las organizaciones no gubernamentales, pero entre aquéllas están surgiendo nuevas tipologías que merecen una definición y un examen separados y, por ende, un planteamiento propio. En el informe se intenta aclarar la nebulosa que existe entre ambos tipos de organizaciones.

El capítulo II del informe se concentra en la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y las del sistema de las Naciones Unidas en el plano operacional. Se analizan los medios de

cooperación que deben ser reexaminados y perfeccionados para reconocer que las organizaciones de la sociedad civil no son solamente las beneficiarias finales de los proyectos sociales y económicos, sino que cada vez más son reconocidas como participantes y agentes en todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de los programas de cooperación técnica, así como en la ejecución de proyectos de rehabilitación a raíz de conflictos. Si esta evaluación es correcta -y el Inspector pudo apreciar en sus contactos cierto consenso al respecto- las Naciones Unidas necesitan estar mejor equipadas conceptual y operacionalmente, y desarrollar sus estrategias de proyección exterior para conseguir la participación de las OSC. Asimismo, resulta particularmente importante que los órganos legislativos competentes den una orientación política y que las secretarías preparen directrices y un marco especial flexible para dar a todo el proceso un impulso apropiado.

En el capítulo III se estudia el papel de las organizaciones de la sociedad civil en lo que hace a la creación de capacidad, teniendo en cuenta la naturaleza tripartita de la cooperación (Estados/organizaciones del sistema de las Naciones Unidas/organizaciones de la sociedad civil), aclarando la función que ha de desempeñar cada parte a fin de promover y afianzar la colaboración y seguir mejorando la eficacia de la cooperación técnica. Con ese telón de fondo, se formulan las siguientes conclusiones y recomendaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A. Hasta hace poco, la sociedad civil era considerada sobre todo como la beneficiaria de los programas y proyectos de desarrollo y de asistencia técnica. Ha surgido una nueva situación, en la que la sociedad civil desempeña una nueva función de participante activa en la esfera de la cooperación técnica. Este cambio significa que ya no es suficiente la intervención esporádica de las OSC y que hay que modificar la verticalidad del planteamiento del desarrollo.

Recomendación 1

Las organizaciones de la sociedad civil deberían intervenir en las actividades de cooperación técnica durante todas las fases de la planificación de los programas, es decir el diseño, la sostenibilidad, la aplicación/ejecución, la vigilancia y la evaluación, así como en las actividades complementarias (párr. 55).

- B. En vista del número y la diversidad de los agentes distintos del Estado y atendiendo asimismo a su creciente intervención en las actividades de las Naciones Unidas en materia de promoción y de cooperación técnica, es necesario que el sistema de las Naciones Unidas disponga de un marco para seleccionar las organizaciones de la sociedad civil y trabajar con ellas. En realidad, a veces hay pocos elementos para evaluar las afirmaciones de una OSC que dice representar una colectividad determinada, aparte de lo que afirman sus dirigentes. También puede ocurrir que algunos grupos que se proclaman organizaciones de la sociedad civil sean "fachadas" o "tapaderas" de intereses sectoriales. El Inspector opina que, aunque la propuesta de elaborar directrices uniformes y de establecer criterios estrictos para seleccionar las OSC en cuanto asociadas e interlocutoras puede no considerarse una prioridad o un requisito en el caso de algunas organizaciones, no deja de ser una realidad que esa cooperación muy probablemente aumentará en un porvenir muy

cercano. Tal perspectiva exige que las Naciones Unidas estén bien equipadas. La designación de centros es útil para conseguir información de conjunto en vez de datos fragmentarios. Lo mismo puede decirse en el caso de los agentes distintos del Estado y de las instituciones oficiales que trabajan con el sistema de las Naciones Unidas. A estos efectos se recomienda lo siguiente.

Recomendación 2

- a) **Sería útil establecer un marco uniforme, suficientemente flexible, que pudiese adaptarse a las diferentes situaciones y necesidades de las organizaciones de las Naciones Unidas. En ese marco se incluiría la evaluación de la legitimidad de la representación de las distintas organizaciones de la sociedad civil, como se ha hecho con las directrices y criterios de preselección de las organizaciones no gubernamentales, pero adaptadas a la naturaleza de aquéllas (párr. 44).**
 - b) **Las organizaciones particularmente activas en el campo de la cooperación técnica y que no tengan centro de información para las OSC deberían estudiar la posibilidad de crearlo como parte de su estructura (párr. 48).**
 - c) **En relación con las reuniones de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) (antes Comité Administrativo de Coordinación (CAC)), podrían preverse consultas entre los centros de información, bien directamente bien a través de la red del Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones no Gubernamentales, según convenga, cuando se examinen cuestiones sobre el desarrollo sostenible (párr. 49).**
- C. La responsabilidad financiera y la transparencia figuran entre los principios que, según los Estados Miembros, los órganos de examen y los órganos de control de las organizaciones de las Naciones Unidas, deben formar parte de los componentes de los proyectos. Esos principios también deberían observarse al cooperar con las organizaciones de la sociedad civil aplicando las modalidades siguientes.

RECOMENDACIÓN 3

- a) **La responsabilidad financiera y los procedimientos de información deben tenerse en cuenta en la asociación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las OSC (párr. 45);**
 - b) **Aún en los casos en que esa prescripción se observa ya de manera pragmática en los acuerdos y contratos vigentes y en el Reglamento y estatuto del personal, los órganos legislativos deberían recomendar una política a fin de desarrollar un conjunto común de principios aplicables al compromiso del sistema de las Naciones Unidas con las OSC (párr. 45).**
- D. La JJE presta especial atención a la formación de asociaciones entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los agentes distintos de los Estados, principalmente en el campo de las actividades económicas y sociales. La JJE tiene un importante papel que

desempeñar en la coordinación de las iniciativas entre las instituciones. Por consiguiente, debería:

RECOMENDACIÓN 4

- a) **Reconocer e institucionalizar esa cooperación para que se refleje permanentemente en su programa de trabajo e informar periódicamente de los resultados al Consejo Económico y Social (párr. 64);**
 - b) **Concienciar a su Comité de Alto Nivel sobre Programas a fin de que, cuando se examinen cuestiones económicas y sociales, se tenga en cuenta el papel de las organizaciones de la sociedad civil (párr. 64).**
- E. En el ámbito local, las OSC de ámbito son asociadas útiles del sistema de las Naciones Unidas en lo que hace a la información. Se reconoce que son cauces fiables de comunicación entre los beneficiarios y el sistema de las Naciones Unidas. Además, las organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional son uno de los canales de promoción de la democracia mediante la participación y la representación, así como de la prestación de "asistencia a los gobiernos en los esfuerzos que realizan para integrar a la sociedad civil en las decisiones relacionadas con la formulación de políticas"¹.

RECOMENDACIÓN 5

- a) **A fin de que las organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional puedan seguir desempeñando su papel de entidades asociadas con el sistema, cada organización de este último debería incluir entre sus objetivos la capacitación y habilitación de las OSC, así como la consolidación de sus estructuras organizativas en lo que se refiere a la capacidad jurídica y de gestión, e informar en consecuencia a los órganos legislativos (párr. 57);**
 - b) **Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a las mujeres en general, y en particular a las de los países en desarrollo, mediante disposiciones apropiadas en materia de capacitación y de movilización de recursos, a fin de mejorar sus conocimientos de organización y gestión, incluida la tecnología de la información. Los Estados Miembros y los donantes deberían aportar recursos financieros para este fin (párr. 88).**
- F. Se ha demostrado durante el pasado decenio que las OSC desempeñan un papel predominante en la formación de capacidad de su país. Son las representantes de sus miembros y conocen las necesidades y las aspiraciones de sus comunidades. En realidad, el sistema de las Naciones Unidas está utilizando las organizaciones de la sociedad civil cada vez más como asociadas en la ejecución en las actividades de cooperación técnica. Este nuevo aspecto puede mejorarse de la manera siguiente:

¹ A/56/326, párr. 220.

RECOMENDACIÓN 6

- a) **La cooperación oficiosa y pragmática que ya existe con las OSC debería estructurarse mejor mediante la definición de unas orientaciones de política. Este aspecto aportará más insumos a las iniciativas que han tomado las secretarías y debería traducirse en la adopción de medidas políticas (párr. 5);**
 - b) **Tanto los donantes como los países beneficiarios deberían promover la autonomía financiera de las OSC y de sus entidades, incluido el acceso al crédito, a fin de reducir su dependencia con respecto a donaciones y contribuciones esporádicas que menoscaban su sostenibilidad y su potencial de acción eficaz (párr. 17).**
- G. El sistema de las Naciones Unidas necesita tener la seguridad de que el personal destacado en los países que desempeña actividades de cooperación técnica está bien equipado para adaptarse a la evolución de las organizaciones de la sociedad civil. A ese fin se recomienda lo siguiente:

RECOMENDACIÓN 7

- a) **Se necesita una capacitación específica del personal en los programas de desarrollo que se aprueben y lleven a la práctica a nivel nacional y en los que participen las OSC. También podría preverse una función de formación de instructores (párr. 83);**
 - b) **Para mejorar la formación del personal de las Naciones Unidas, una estructura apropiada podría ser la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en Turín (párrs. 52 y 83).**
- H. La coordinación de las actividades de programas no siempre es una tarea fácil y requiere compromisos claros. La actual evaluación común para los países (ECP) y el mecanismo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) no parecen responder plenamente al nuevo papel que se ha conferido a las OSC. Hay muchas posibilidades de mejorarlo. Habría que proceder a evaluaciones más a fondo de la intervención de las OSC en los mecanismos existentes de las Naciones Unidas a fin de dar más peso al compromiso de la Organización para con las OSC. Con objeto de mejorar e incrementar la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, se recomienda la medida siguiente (párrs. 76 a 78):

RECOMENDACIÓN 8

Debería revisarse y ampliarse el mecanismo existente a nivel de los países: de las consultas limitadas y esporádicas debe pasar a la intervención de las OSC durante el proceso de planificación y ejecución de las actividades de cooperación técnica, en sinergia con las administraciones nacionales (párr. 76).

- I. La información compartida, la comunicación y el establecimiento de redes son indispensables para las organizaciones de las Naciones Unidas que intervienen en actividades de cooperación técnica a nivel mundial, regional y nacional. Deberían

estudiarse, siempre que fuera posible, los medios de incluir a las OSC en el proceso. Los sitios de la red, además de la prensa escrita y la radio, parecen herramientas apropiadas para difundir información y crear vínculos, en particular con las OSC (párr. 53).

RECOMENDACIÓN 9

- a) **Debe alentarse a las organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en la esfera del desarrollo económico y social a que incluyan en sus sitios de la red, para beneficio de las organizaciones de la sociedad civil en general y, en particular, para las que no tienen sitio en la red, información seleccionada sobre las OSC que intervienen en actividades de cooperación técnica. Para las OSC que ya tienen sitio en la red, sería útil que los sitios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la red tuviesen incorporados esos hiperenlaces con las OSC, de manera que fuese posible conectar a los lectores con los sitios de las OSC pertinentes;**

- b) **Las grandes conferencias, las reuniones, los seminarios o reuniones técnicas organizados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y que fuesen de especial interés para las OSC deberían formar parte de la información transmitida por la prensa, la radio y los sitios en la red.**

INTRODUCCIÓN

1. Los materiales utilizados para el presente informe proceden de varias fuentes.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) fue la que sugirió el tema a la vista del programa de trabajo para 2001 de la Dependencia Común de Inspección (DCI), pero de todos modos la situación parecía propicia a un examen del problema, como podrá verse a lo largo del documento.

2. Además, este ejercicio responde a la lógica interna y a la continuidad de las tentativas de la Dependencia de explorar el mundo de la sociedad civil. No está de más recordar que la DCI ha publicado recientemente dos informes sobre las organizaciones no gubernamentales² y uno sobre el sector privado³. A la vista de esos tres informes, las OSC se destacan como un fenómeno nuevo. Dada su especificidad, merecen una consideración por separado. De hecho, una diversificación más explícita dentro de la propia sociedad civil aconseja un tratamiento concentrado para un componente

² Cooperación con las ONG: Actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional (JIU/REP/93/1) (documento A/49/122 de las Naciones Unidas) y Examen de los recursos financieros asignados a organizaciones no gubernamentales por el sistema de las Naciones Unidas para la realización de sus actividades (JIU/REP/96/4) (documento A/51/655 de las Naciones Unidas).

³ Participación y cooperación del sector privado con el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/99/6) (documento de las Naciones Unidas (A/54/700).

que ha adquirido una visibilidad y una prominencia propias, distintas de las que caracterizan a las organizaciones no gubernamentales, pero agrupado en el mismo conjunto, en el cual, en principio, también puede colocarse el sector privado. Con el presente informe, la Dependencia expande, pues, su estudio sobre la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y los agentes distintos del Estado, y con ello concluye un tríptico sobre uno de los temas de interés más actual de los que en estos momentos examinan los Estados Miembros y la Organización.

3. El valor añadido de la preparación del presente informe consiste en que la plena participación de las OSC en los programas de cooperación técnica es ventajosa no sólo para los beneficiarios, sino también para los Estados, en el sentido de que los fundamentos y las estructuras del Estado, sobre todo en los países en desarrollo, quedan con ello consolidados política, económica y socialmente.

4. Otro elemento de apoyo es el que brinda el fundamento legislativo. Por lo menos tres resoluciones de la Asamblea General⁴ se refieren expresamente a la necesidad de fortalecer la capacidad de la sociedad civil y de las ONG que intervienen en las actividades de desarrollo. El conocido Pacto Mundial⁵ también es un elemento activo de la movilización del potencial de la sociedad civil,

⁴ A/RES/46/151, A/RES/50/120 y A/RES/53/192.

⁵ Declaración del Secretario General en la que se propone el Pacto Mundial sobre Derechos Humanos, Trabajo y Medio Ambiente, en su discurso ante el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza), el 31 de enero de 1999 (Comunicado de Prensa SG/SM/6881/Rev.1, de 1º de febrero de 1999).

para no mencionar la Declaración del Milenio y su llamamiento a "ofrecer al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil más oportunidades de contribuir al logro de las metas y programas de la Organización"⁶. En el mismo contexto cabe mencionar la resolución A/56/L.33 de la Asamblea General, que trata de las formas mundiales de colaboración. Es interesante observar, de paso, que los tres componentes de la sociedad civil estudiados en documentos recientes y la terminología empleada en ellos se citan por separado, aunque pertenecen al mismo contexto. Por consiguiente, la elección en que se inspira el presente informe parece aún más justificada, si bien es evidente que no debería existir ninguna posición contraria entre los agentes distintos de los Estados que operan dentro de la sociedad civil, sino más bien una coordinación enderezada a fomentar la cooperación en las políticas de desarrollo.

5. Como puede verse por el título, el tema de la presente reseña se concentra en las actividades de cooperación técnica en las que intervienen las organizaciones de la sociedad civil y sus entidades. Ello no impide, sin embargo, que las OSC participen en procesos de importancia decisiva que quedan fuera de los marcos de los programas y proyectos oficiales, ni tampoco que los organismos del sistema de las Naciones Unidas creen y organicen espacios para que las OSC participen y hagan oír su voz. En ese proceso se tratará de precisar en el informe la noción de organizaciones de la sociedad civil y su pertinencia en cuanto a la intervención del sistema de las Naciones Unidas en los programas económicos y sociales.

Se procurará exponer la diferencia entre los dos tipos principales de agentes distintos del Estado en el desarrollo: las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, cuya naturaleza trasciende el

concepto tradicional de la organización no gubernamental, a pesar de que a menudo tienen denominadores comunes.

Se examinarán las ventajas relativas, así como los obstáculos, del trabajo con las OSC y se pondrán de relieve las esferas de cooperación actual y las de una cooperación futura. A este respecto, se analizarán los mecanismos de las Naciones Unidas para la cooperación, los cuales incluyen orientaciones, criterios de selección y procedimientos de responsabilidad financiera, a fin de que el sistema esté bien equipado para atender a la creciente evolución e influencia de las organizaciones de la sociedad civil. También se examinarán la función de la JJE y la contribución que aporta al fortalecimiento y la institucionalización de la cooperación en la Sede y en los países. Asimismo, se estudiará la función de las OSC como centros de información y la posibilidad de establecer redes de intercambio de información. Además, se analizará la forma en que el sistema de las Naciones Unidas utiliza los servicios de las OSC, en particular en el ámbito nacional, para propiciar los objetivos que persigue desde hace tiempo en materia de formación de capacidad en el marco de la cooperación técnica. Cuando no exista ninguna orientación política para fortalecer esa cooperación y esa asociación, se harán sugerencias a los órganos legislativos o a las secretarías, según sea necesario, para que se estudie la posibilidad de mejorar esas cuestiones de política (**recomendación 6 a**)).

6. Se atribuye la debida importancia a la participación de los países en este proceso, de conformidad con las disposiciones de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General. Está claro que las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas y de los donantes en la esfera de la cooperación técnica deberán encauzarse principalmente a través de las autoridades centrales y locales. Estas son normalmente las interlocutoras, incluso cuando las expectativas y los derechos de las organizaciones de la sociedad civil son objeto

⁶ A/RES/55/2, párr. 30.

de un examen crítico. Es indispensable que haya un diálogo permanente entre todas las partes interesadas y, en opinión del Inspector, las Naciones Unidas están en una posición privilegiada para actuar como fuerza impulsora y, de ser necesario, como un buen intermediario y elemento facilitador. También puede colmar las lagunas ocasionales y establecer la confianza mutua, como se recomienda en el informe, de conformidad con toda una serie de opiniones que se manifestaron al Inspector.

7. A continuación se ofrecen unas cuantas observaciones sobre la metodología que se ha seguido en la preparación del informe. Aunque el examen ha abarcado todo el sistema, se ha prestado principalmente atención a los organismos y los programas que tienen extensos proyectos de cooperación técnica. El acopio de la información se ha llevado a cabo mediante visitas y misiones sobre el terreno en el caso de algunos componentes del sistema de las Naciones Unidas y mediante la distribución de un cuestionario detallado, con objeto de conseguir la participación de una amplia gama de interlocutores y de aprovechar los muy diversos puntos de vista de distintas fuentes.

8. El Inspector desea expresar su reconocimiento a todas las personas que le han ayudado y agradece la valiosa cooperación que ha recibido en el desempeño de su misión.

I. DEFINICIONES: LA NATURALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL CONCEPTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

A. Las OSC que tienen que ver con la función de las Naciones Unidas en la cooperación técnica

9. El surgimiento -o, en varias partes del mundo, el resurgimiento- de la sociedad civil está vinculado con dos procesos entrelazados:

la búsqueda de una gestión de los asuntos públicos más democrática, transparente, responsable y propiciatoria, y el predominio cada vez mayor de los enfoques de la gestión económica nacional y mundial basados en el mercado. Todo ello ha llevado a definir de nuevo el papel del Estado y a conferir responsabilidades nuevas y más amplias a los agentes del mercado y de la sociedad civil en cuanto al logro del crecimiento y del bienestar. "En este contexto general, la existencia de una sociedad civil vigorosa es esencial para los procesos de democratización y potenciación"⁷.

10. Probablemente, la gran diversidad y el creciente número de organizaciones de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, que intervienen en las actividades de desarrollo económico y social, han impedido que el sistema de las Naciones Unidas elabore una definición clara. La Organización no tiene todavía ningún concepto claramente definido de las organizaciones de la sociedad civil que vaya más allá de su relación tradicional con las organizaciones no gubernamentales. La mayoría de las organizaciones sí tienen definiciones para su propio uso y sus propios fines, y la mayoría de ellas están de acuerdo en que las OSC son distintas del Estado, de los partidos políticos, de las entidades cuasi estatales y de las entidades con fines de lucro. Por esta razón, hay dos organizaciones, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que no consideran que el sector privado, estrictamente hablando, sea parte de las OSC. Puede ocurrir, sin embargo, que las organizaciones de la sociedad civil desempeñen funciones que normalmente corresponden al sector público o, en algunos casos, estén estructuradas para perseguir

⁷ A/51/950, de 14 de julio de 1997, párr. 208.

objetivos que no excluyan la realización de beneficios.

11. La dificultad de elaborar una definición generalmente aceptable se ha sorteado con ejemplos. En una lista incompleta se incluyen las asociaciones profesionales, las cooperativas, las comunidades de desarrollo rural, las poblaciones indígenas, los grupos de mujeres y de jóvenes, las redes de asociaciones de amas de casa, religiosas y culturales, las instituciones académicas, los promotores de los medios de comunicación social y de los medios comerciales, los grupos intelectuales y las entidades de investigación. Esa enumeración demuestra, por si fuera necesario, que las OSC y las ONG también pueden ser diferentes en cuanto a su método de financiación por contribuciones de sus miembros. También vale la pena mencionar que a menudo las organizaciones de la sociedad civil no están registradas.

12. El Inspector, en el marco del presente informe, ha intentado aclarar la situación proponiendo la definición siguiente y reconociendo, al mismo tiempo, que se necesitan más esfuerzos colectivos para elaborar métodos prácticos de definir la naturaleza de una OSC frente a una ONG.

La expresión "sociedad civil" es un conjunto de diversos componentes de poblaciones y comunidades y se refiere a la esfera en que los ciudadanos y los grupos sociales se organizan en torno a determinados objetivos, instituciones e intereses temáticos. Actúan colectivamente a través de sus organizaciones, llamadas organizaciones de la sociedad civil (OSC), en las cuales entran los movimientos, las entidades, las instituciones autónomas independientes del Estado que, en principio, no tienen fines de lucro, actúan en el ámbito local, nacional e internacional, en defensa y promoción de intereses

sociales, económicos y culturales y para su beneficio mutuo. Hacen las veces de intermediarios entre sus miembros o grupos afiliados y el Estado, así como con los órganos de las Naciones Unidas. Lo hacen mediante el cabildeo o la prestación de servicios. Aunque pertenecen a la categoría de los agentes no estatales, se distinguen del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales por cuanto pueden no estar registradas, sustituir al sector público y no siempre estar estructuradas, y con frecuencia sus integrantes no están reconocidos oficialmente.

13. Mientras que se considera que el papel de la sociedad civil consiste principalmente en promover ideales y actividades que representan los intereses de los ciudadanos y fomentar el procomún⁸, la intervención de las OSC y de sus entidades en las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es doble:

- En primer lugar, las OSC desempeñan una función de promoción en cuanto a las decisiones económicas y sociales, al análisis de las cuestiones ambientales y en las esferas de la buena gestión de los asuntos públicos, la democracia y los derechos humanos. Cada vez más, sus representantes cualificados son invitados a mantener una presencia, aunque principalmente en calidad de observadores, en conferencias, reuniones, convenciones y grupos de trabajo. Cada vez más, se les brinda apoyo, incluso asistencia financiera, para facilitar la participación de las OSC de países en desarrollo y de países menos adelantados en esos acontecimientos.

⁸ *Ibíd.*, párr. 209.

- En segundo lugar, desempeñan una función operacional, es decir que participan en el diseño de los proyectos y en el proceso de ejecución de las actividades de cooperación técnica. Pese a la ausencia de un marco institucionalizado y a la falta de un fundamento legislativo por parte del sistema de las Naciones Unidas, las OSC son a un tiempo beneficiarias y asociadas de muchos programas sociales y económicos.

1. Fuerzas

14. Las indagaciones hechas con miras al presente informe demostraron que existía una coincidencia de opiniones en cuanto a las fuerzas y, por ende, las ventajas de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

15. Las OSC están en mejor situación para llegar a los pueblos más pobres y más marginados porque sus actividades se llevan a cabo principalmente a proximidad de sus miembros y clientes. Pueden ser más eficientes que el sector público y más eficaces, en relación con el costo, en lo que hace a prestar servicios, ya que sus actividades se dirigen a menudo a proyectos sectoriales bien definidos, y lo son aún más si la situación oficial en el país facilita la descentralización y la delegación de funciones en la ejecución de los programas. Se crea así un mayor margen de maniobra para las iniciativas de la sociedad civil. Además, las OSC pueden ser herramientas utilísimas para la difusión de información acerca de los planes y proyectos de las Naciones Unidas. A cambio, la Organización es informada acerca de los aspectos detallados de las necesidades y expectativas, y tiene la posibilidad de hacer ajustes o introducir nuevas iniciativas de cooperación técnica. La complementariedad entre las administraciones estatales, las Naciones Unidas y las OSC propicia los

objetivos de la democratización y puede granjear a esas organizaciones el apoyo de los grupos locales menos favorecidos, que se organizan a nivel popular. "Para garantizar la democracia es preciso contar con un buen gobierno, lo que a su vez depende de la participación abierta, la transparencia, la responsabilidad y la promoción del estado de derecho. ...Las Naciones Unidas prestan asistencia a los gobiernos para que fortalezcan sus marcos jurídicos, sus políticas, sus mecanismos y sus instituciones de carácter democrático, respaldando las instituciones democráticas de gobierno como los parlamentos, la judicatura y los órganos de gestión electoral; establezcan instituciones de derechos humanos y mecanismos y técnicas de solución de conflictos, reforzando la administración local y la participación de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones; fortalezcan la gestión, la transparencia y la responsabilidad del sector público; luchen contra la corrupción, mejorando el papel de los medios de comunicación; y perfeccionen los sistemas electoral y parlamentario"⁹. Por consiguiente, las OSC no sólo pueden constituir un copartícipe a través del cual los países puedan desarrollar su economía, sino que también contribuyen a comprender y a obrar por el logro de las estrategias de desarrollo. Además, sólo llegando a todas las partes interesadas puede dotarse verdaderamente al Estado de un marco de desarrollo global. Una idea que ha de tomarse en consideración es que la intervención satisfactoria de la sociedad civil implica un entorno nacional apropiado, o sea, que debe existir una estructura de políticas, reglas y convenciones. Por lo tanto, los organismos de las Naciones Unidas deberían examinar minuciosamente las ventajas relativas de la colaboración con las OSC y utilizar las ventajas que mejor propicien los

⁹ A/56/326, párr. 218.

objetivos de sus actividades de cooperación técnica.

2. *Debilidades*

16. El funcionamiento cabal de las OSC supone que tienen buenas estructuras internas y que operan con criterios de responsabilidad y de transparencia para con quienes las promueven, las apoyan y les aportan contribuciones. En realidad, ocurre que muy pocas veces están organizadas y apenas tienen facultades administrativas suficientes y conocimientos especializados en materia de gestión. La responsabilidad financiera es exigida no solamente por sus clientes, sino también por los grupos a quienes se dirigen y, por esta razón, hay que evaluar y verificar su legitimidad en cuanto a representar la comunidad en cuyo nombre pretenden actuar. También resulta indispensable que se salvede su carácter apolítico. Estas son razones suficientes para mejorar el actual mecanismo de selección y para que los organismos y programas de las Naciones Unidas establezcan un marco normativo flexible que haga responsable y transparente la relación con las OSC (**recomendación 3**).

17. Otros inconvenientes estriban en su dependencia con respecto a contribuciones externas y voluntarias, lo que va en detrimento de su sostenibilidad. Aun en el caso de que hayan elaborado programas bien definidos y bien financiados, subsiste el problema de asegurar una acción complementaria autónoma después de la ejecución. Varios de estos defectos podrían eliminarse o, por lo menos, reducirse sustituyendo las consultas esporádicas por otro medio de control y facilitando la participación de las OSC en todas las fases de un proyecto, desde la planificación inicial hasta las etapas sucesivas, incluida la ejecución. También podrían preverse programas de formación más intensos en beneficio no solamente de las OSC a fin de mejorar su potencial de creación de capacidad, sus relaciones y su colaboración con el sistema

de las Naciones Unidas, sino también en beneficio del personal de las organizaciones que tal vez necesite perfeccionar sus conocimientos teóricos y prácticos en sus tratos con las OSC (**recomendación 6 b**).

II. RELACIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CON LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

A. **Reseña de las organizaciones de las Naciones Unidas que cooperan con organizaciones de la sociedad civil (OSC)**

18. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con las que se puso en contacto el Inspector indicaron claramente que sus principales interlocutores en las actividades de cooperación técnica eran los gobiernos, pero admitieron también que mantenían relaciones de trabajo de larga data con las OSC con miras a lograr un proceso tripartito bien equilibrado que abarcaba a los Estados Miembros, las organizaciones y las entidades de la sociedad civil. Reconocieron además que el hecho de que los países contaran con estrategias de desarrollo propias significaba que los Estados firmemente comprometidos y sus poblaciones debían ocupar una posición central en sus procesos de desarrollo. El nivel y el tipo de las relaciones entre las administraciones, la sociedad civil y el sector empresarial han cambiado a causa de la aparición de nuevos factores, como la mundialización de la economía, la descentralización de las competencias y las tendencias de la asistencia para el desarrollo. Como consecuencia de ello, ha aumentado en forma extraordinaria la atención que el sistema de las Naciones Unidas ha prestado en los últimos años a la relevancia de la sociedad civil.

19. Las esferas de cooperación son específicas en relación con cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas. La forma en que algunas de ellas cooperan con las OSC puede resumirse como sigue.

20. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES). Cuando en 1998 se creó el Departamento, uno de sus objetivos declarados era estrechar los vínculos con la sociedad civil. De entonces acá se han desplegado esfuerzos concertados para reforzar y diversificar la interacción del Departamento con los asociados no estatales que ofrecían posibilidades para hacer avanzar los trabajos relativos al desarrollo económico y social. Se han adoptado diversas medidas institucionales para garantizar la constante eficacia de la función consultiva. Por ejemplo, cada división sustantiva ha designado al menos un coordinador encargado de velar por la constante eficacia de la acción ligada a las relaciones con sus asociados de la sociedad civil. El mecanismo central de apoyo es el Equipo de Tareas de Agentes no Estatales del Departamento, que actúa como foro de los coordinadores de las distintas divisiones y coordina los procedimientos departamentales para la interacción con la sociedad civil. El Departamento colabora con las OSC en relación con un gran número de actividades. Se presta especial atención al medio ambiente, la buena gestión de los asuntos públicos, la potenciación del papel de la mujer, y la cooperación de esas organizaciones con las autoridades locales. Hay consultas en curso, que están adquiriendo considerable impulso, con vistas a las reuniones de las comisiones especiales, como las que se ocupan del desarrollo sostenible y de las cuestiones de la mujer. En estos casos, las contribuciones de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuya participación se respalda son tramitadas e incorporadas como aportación al proceso de adopción de decisiones. La política que se sigue es escuchar a las OSC e intercambiar mensajes con ellas.

Las actividades del Departamento en relación con las administraciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil tienen por finalidad aumentar la cooperación tripartita en lo tocante a los proyectos económicos y sociales, la elaboración de políticas, y el apoyo a iniciativas que contribuyan al progreso de la macroeconomía y la microeconomía de los países en desarrollo. Uno de los objetivos a plazo medio de la sección que se ocupa de las organizaciones de la sociedad civil es alentar, facilitar e incrementar la participación de aquellas de estas entidades que sean pertinentes en las actividades de las Naciones Unidas, sobre todo en los sectores económico y social. También se consultan, cuando procede, los círculos académicos. El Departamento coopera estrechamente con los institutos de investigación y con otras OSC en los medios académicos de todo el mundo. Por ejemplo, el Grupo Internacional de Investigaciones de constructores de modelos econométricos (el proyecto LINK) es un consorcio internacional en cuyo marco cooperan el Departamento y unas 80 instituciones académicas y de investigación económica de todo el mundo. Un aspecto importante de la acción del Departamento es la posibilidad de prestar apoyo a organizaciones de la sociedad civil periféricas, que complementan la acción de las autoridades locales en las zonas distantes y aisladas. Además, esas organizaciones han pasado a ser asociados de pleno derecho en las actividades de formulación de políticas según su especialización y la información que comportan sobre temas de interés para el Consejo Económico y Social, participando en diversas iniciativas, como el Equipo de Trabajo sobre tecnología de la información y las comunicaciones, y en muchos grupos especiales y debates de mesa redonda.

21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En 2000 la UNCTAD estableció la Dependencia de Contactos con la Sociedad

Civil, encomendándole las funciones básicas siguientes: formular y aplicar políticas de contactos con la opinión pública; desarrollar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales (ONG), los círculos académicos y los parlamentarios, y promover la integración de la perspectiva de género en la labor de la Conferencia. En la Declaración Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países menos Adelantados, celebrada en Bruselas (mayo de 2001) se señalaba que el desarrollo era una responsabilidad compartida que se llevaba a efecto por medio de auténticos acuerdos de asociación, incluso con el sector privado y la sociedad civil¹⁰. Ésa es precisamente la política seguida por la UNCTAD a partir de un criterio ya existente que abarca las OSC en calidad de agentes. Se ponen en marcha iniciativas según la especialización que tienen, aplicando las directrices en cuanto a representación, rendición de cuentas y selección. La UNCTAD reconoce que hay una creciente necesidad de responder a las expectativas de la sociedad civil. En este contexto, se ha considerado la posibilidad de entablar un diálogo mundial con las OSC antes de la XI UNCTAD, que se celebrará en 2004, y como preparativo para ella. Ese diálogo congregará a entidades y agentes de la sociedad civil que representan a ONG, a parlamentarios, al sector privado, a sindicatos, a círculos académicos y a organizaciones religiosas orientadas hacia el desarrollo.

22. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El PNUMA ha mantenido desde su creación estrechos vínculos con las organizaciones de la sociedad civil. El Programa clasifica la "sociedad civil" en una forma que incluye el sector empresarial y la industria, las asociaciones cívicas y laborales, las ONG y las instituciones no gubernamentales de investigación.

Sin embargo, las relaciones del PNUMA con las OSC están entrando en una nueva fase como consecuencia de la decisión del Consejo de Administración sobre la función de la sociedad civil¹¹, en la que pedía al Director Ejecutivo que proseguiera el proceso consultivo, incluido el nivel regional, con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otros grupos importantes acerca de los modos y las maneras de promover la activa incorporación y participación de la sociedad civil en la labor del Programa. También pedía al Director Ejecutivo que, antes de finalizar 2001, presentara un informe sobre los resultados de esas consultas y un proyecto de estrategia. Tan sólo el Consejo de Administración puede dar orientaciones acerca de una nueva estrategia para aumentar la participación de la sociedad civil en la labor del PNUMA.

23. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde principios del decenio de 1990, el PNUD ha reconocido la importancia de colaborar con las organizaciones de la sociedad civil, no sólo como beneficiarios de la cooperación técnica, sino también como asociados en la tarea de formular y aplicar políticas y programas. Se ha pasado de un enfoque vertical a uno horizontal. Es importante negociar lo que se ajusta o no se ajusta al programa de acción para la concertación de asociaciones y los motivos de ello. El Comité Asesor del Administrador sobre las organizaciones de la sociedad civil es un foro importante de la sede en lo que respecta a esa tarea. El PNUD tiene un centro de coordinación para tratar con estas organizaciones y está convencido de que se les debe atribuir más importancia y también a sus aspiraciones legítimas. Por ello es necesario pasar desde las consultas esporádicas a una colaboración más profunda y permanente. El enfoque del PNUD alienta la diversificación

¹⁰ A/CONF.191/L.20.

¹¹ UNEP/GC.21/19.

de las iniciativas operacionales y normativas. Ejemplos significativos de éstas son la erradicación de la pobreza, el fomento de la capacidad, las actividades en favor de los sectores sociales menos privilegiados, el reconocimiento de los derechos de las OSC, el desarrollo de conocimientos y aptitudes en materia de promoción, y la capacitación de estas organizaciones y del personal de las Naciones Unidas que trata con ellas. En la actualidad el Programa está ultimando una nota normativa sobre la colaboración con las OSC.

24. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). En cuanto a las actividades del FNUAP, los principales beneficiarios son mujeres y hombres adultos, que utilizan servicios y suministros de salud reproductiva en los países en desarrollo. Estas actividades han permitido aumentar el acceso a productos y servicios asequibles. Las OSC de base, que a su vez se benefician de esas actividades, podrían prestar mejor ese tipo de asistencia. La cooperación con éstas, que se diferencia de la que mantiene con las ONG, tiene lugar en los planos local y regional. La contribución de las OSC se ha incluido recientemente en los planes estratégicos de carácter general. Se asigna un importante papel a la capacitación y a las iniciativas para facilitar el diálogo acerca de las cuestiones normativas y contribuir al fomento de la capacidad. Uno de los objetivos que se persiguen es el establecimiento de normas nacionales para los contactos con la población acerca de los problemas educacionales y sanitarios. El FNUAP utiliza las directrices relativas a las ONG en sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, y la rendición de cuentas es administrada conjuntamente con funcionarios regionales o de los países.

25. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Durante toda la historia del ACNUR, sus relaciones con la sociedad civil han sido

sumamente importantes, no sólo a causa de su asociación fundamental con las ONG y su creciente cooperación con el sector privado, sino también porque la Organización necesita la ayuda de las comunidades en los países de asilo para recibir e integrar a los refugiados. A fin de promover la solidaridad a nivel mundial, el ACNUR recaba el apoyo y la activa participación de la sociedad civil. Además, ésta desempeña un papel decisivo en la creación de una imagen más positiva de los refugiados. La sociedad civil organizada desempeña un papel fundamental en la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo, y se promueve una mayor participación de ella en el proceso de adopción de decisiones, así como su papel en el establecimiento de normas en materia de protección de refugiados y de solicitantes de asilo. La función de las OSC es aún más eficaz cuando su labor se lleva a cabo en el marco de redes de las propias organizaciones y del ACNUR. A este respecto, el ACNUR apoya los trabajos de las redes de protección que operan en varios países y zonas de América Latina y el Caribe. En la próxima Reunión Ministerial de los Estados Partes en la Convención de 1951 o en su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, el ACNUR reconocerá el importante papel que desempeña la sociedad civil en la protección y ayuda de los refugiados y los solicitantes de asilo, y en el fortalecimiento de la capacidad de protección. A este respecto, el ACNUR proyecta examinar otros medios para consolidar las asociaciones con fines de protección, no sólo con los gobiernos de acogida y donantes (inclusive los órganos legislativos nacionales), sino también con las ONG, la sociedad civil y los refugiados.

26. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En el Fondo, la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil se desarrolla en tres sectores clave: atención de la salud, educación básica y abastecimiento de agua potable. La finalidad

que se persigue es reforzar la capacidad de esas organizaciones para actuar con responsabilidad y prepararse para resolver sus problemas. La asociación con las OSC forma parte de un proceso tripartito en el que éstas participan con el UNICEF y los gobiernos en la administración conjunta de proyectos. Los equipos destacados en los países suelen ser los canales de consulta con las OSC y, cuando es necesario, actúan en coordinación con otras entidades interesadas en un proyecto. El UNICEF ya incluye esas organizaciones en sus programas de intercambio de información, comunicaciones y creación de redes en relación con los programas de cooperación técnica. Una novedad registrada es la formulación por las OSC de iniciativas en cuyo marco se propone la ejecución de programas conjuntamente al UNICEF y las administraciones locales, y el ofrecimiento de contribuciones financieras y de carácter estructural. La política del UNICEF permite a las OSC formular propuestas para la participación en y la ejecución de programas. Cuando procede, el UNICEF contempla la ampliación de las oportunidades de formación y fomento de la capacidad para el personal de esas organizaciones en el plano nacional. Los problemas relativos a la rendición de cuentas se solucionan mediante la administración conjunta con las autoridades locales. El UNICEF se ocupa de la cuestión de cómo garantizar el proceso de transición después de la conclusión de un programa y preparar a las OSC para que aprovechen, absorban y, al final, mejoren los resultados obtenidos. No hay directrices para las relaciones con las OSC, pero existen memorandos de entendimiento y procedimientos pragmáticos en vigor.

27. Programa Mundial de Alimentos (PMA). En el marco del Programa, las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la entrega y distribución de alimentos, y participan en estas actividades. En los proyectos tradicionales de alimentos por trabajo, el PMA ha pasado de

desarrollar grandes operaciones, como los programas de obras públicas, a dedicarse a pequeños proyectos basados en la comunidad que guardan una relación directa con los beneficiarios, como la construcción de carreteras secundarias y de escuelas. De resultados de este cambio en su enfoque del desarrollo y los métodos participativos, ha aumentado mucho el número de asociados no gubernamentales del PMA con respecto a las actividades de ejecución. En 2000, el Programa trabajó con más de 1.100 organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, y varias de las ONG locales se ajustaban a la definición de organización de la sociedad civil expuesta en el presente informe. El PMA está especialmente interesado en colaborar con OSC que tengan experiencia en los sectores de programación relativamente nuevos en el Programa, como la ayuda a las personas que viven con el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).

28. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (OSP). Como proveedora de servicios, la OSP considera las organizaciones de la sociedad civil como asociadas de interés. Los proyectos tienen por finalidad dar poder de decisión y fomentar la capacidad en los planos nacional y local. La formación es uno de los objetivos que se persigue, sobre todo en programas tales como la remoción de minas, en los que es probable que las comunidades locales desempeñen un importante papel. La microfinanciación es otro sector de actividad para respaldar el desarrollo económico, enseñar la forma de administrar los fondos, organizar pequeñas empresas y generar ingresos. Se hace especial hincapié en despertar y aumentar el interés de las pequeñas comunidades y aldeas, a veces con una contribución financiera limitada de los beneficiarios. Sucede a veces que se subcontratan servicios a OSC, que perciben una remuneración en calidad de asociadas en

las labores de ejecución. La selección de los proyectos se hace de acuerdo con los gobiernos. Los proyectos con amplias ramificaciones favorecen la interacción con la población a través de las organizaciones de la sociedad civil y revisten importancia para su administración y para una buena gobernanza. La OSP no tiene directrices específicas ni coordinadores para esas organizaciones. El criterio que se aplica tiene carácter pragmático, y la rendición de cuentas, cuando es necesaria, se ajusta a las normas habituales. La Oficina pone de relieve que la participación de las OSC resulta especialmente útil cuando se trata de situaciones complejas. En el Programa Red de África 2000 (una iniciativa puesta en marcha en 1989 para promover unos medios de subsistencia ambientalmente sostenibles), la OSP trabaja directamente con organizaciones de la sociedad civil en toda la región. La Oficina ayuda a las comunidades a definir sus propias prioridades de desarrollo y después a formular sus propios proyectos para financiarlos mediante donaciones.

Las propuestas de proyectos que se presentan para su financiación se seleccionan en un proceso que implica el examen colectivo por las OSC. Éstas reciben y administran después directamente los fondos para ejecutar los proyectos. A partir de este modelo, que ha producido resultados satisfactorios, la OSP establece en la misma forma las estructuras de gestión del Programa de pequeños subsidios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Además de formular y administrar los proyectos, las OSC desempeñan un importante papel en la formulación de la estrategia programática en cada uno de los países del Programa, cuyo número es superior a 50.

29. Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT reconoce que las organizaciones de la sociedad civil tienen un valioso papel que desempeñar, sobre todo en las zonas donde sus grupos constitutivos están menos representados y no participan directamente. Estas organizaciones pueden

beneficiarse en alto grado de los conocimientos y recursos de las asociaciones civiles en materia de promoción, especialmente en lo tocante a las actividades de desarrollo sobre el terreno. La colaboración con las OSC está sujeta a la determinación de las esferas donde pueden realizar actividades, preservando la integridad de la estructura tripartita de la OIT. A nivel nacional, los sindicatos y las organizaciones de empleadores suelen colaborar con las asociaciones de la sociedad civil en el logro de objetivos comunes, en el marco de asociaciones para el desarrollo, y en la promoción de la expresión y la acción en los sectores de interés para la OIT, como los derechos laborales, las cuestiones de igualdad entre los sexos, los niños, los discapacitados y las personas de edad. El organismo no tiene directrices para las relaciones con las OSC, pero cuenta con coordinadores en distintos departamentos con arreglo a sus competencias específicas.

30. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El concepto de sociedad civil definido por la FAO es amplio e incluye a todos agentes y protagonistas no estatales distintos de las empresas con fines de lucro. A causa de este criterio, la FAO no cree necesario elaborar un marco estándar para la cooperación técnica con las organizaciones de la sociedad civil, dada la gran diversidad de organismos de las Naciones Unidas y de sus esferas y modos de actividad, por un lado, y la gran diversidad de OSC por otro. La FAO tiene una larga historia de cooperación con las organizaciones de la población rural y las basadas en la comunidad en los sectores del desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria, y con las ONG/OSC, en general, desde principios del decenio de 1960. A fines de 1999, dio a conocer una política y una estrategia de cooperación nuevas en relación con las organizaciones no gubernamentales y otras

organizaciones de la sociedad civil¹², a fin de hacer frente al desafío que representaba la colaboración con este sector de organizaciones en rápida expansión. Basado en amplias consultas con las ONG/OSC asociadas, de todas las regiones, y con las dependencias técnicas y las oficinas descentralizadas de la Organización, este documento proporciona un marco para una mayor cooperación en cuatro esferas funcionales conexas, a saber: intercambio de información y análisis, diálogo en materia de políticas, programas de campo y movilización de recursos. El marco fue examinado en las Consultas Regionales FAO-ONG/OSC celebradas en 2000, y se plasmó en planes de acción para la cooperación adaptados a cada uno de los distintos contextos regionales. La FAO tiene una dependencia concreta para promover la colaboración con las ONG/OSC, que actúa en cooperación con un Grupo de Trabajo interno encargado de estas organizaciones, integrado por representantes de todas las dependencias de la sede y las oficinas regionales.

31. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Esta organización tiene una idea amplia y flexible de la sociedad civil. Las ONG asociadas con la UNESCO incluyen instituciones académicas, organizaciones científicas, asociaciones profesionales, religiosas y culturales, entidades intelectuales de investigación, grupos de mujeres y de jóvenes, sindicatos y asociaciones locales, sin exclusión del sector privado. Para la UNESCO, los "agentes de la sociedad civil" son los que tienen un papel que desempeñar dentro de las relaciones democráticas en el sector público, promoviendo principios y valores consagrados en la constitución de la organización. La cooperación con la sociedad civil se desarrolla, en forma predominante, con

¹² D/X2214E/1/11.99/8000, Roma, FAO, 1999.

ONG y, de hecho, las directrices que se aplican son las elaboradas para éstas sin ningún coordinador específico para las OSC, pero que se han hecho extensivas a las entidades organizadas de la sociedad civil. Además, la organización utiliza otras directrices, a nivel de secretaría, para el reconocimiento de estas entidades, como la red de Escuelas Asociadas, integrada por unas 7.000 escuelas en 172 países, que ejecutan proyectos concretos en el sector de la educación. Este procedimiento lo confirma el artículo VI de las directrices relativas a las relaciones con las fundaciones y órganos que representan la sociedad civil y el sector privado. La UNESCO reconoce que las OSC pueden ser un elemento valioso en la mediación entre el Estado y las autoridades locales, por un lado y las organizaciones internacionales por otro. Pueden contribuir al conocimiento, a nivel nacional, de las realidades económicas y sociales y transmitir mensajes sobre la evolución social y la democratización. Las organizaciones de la sociedad civil participan en reuniones para examinar cuestiones que les interesan y son beneficiarias de proyectos de formación y fomento de la capacidad.

32. Organización Mundial de la Salud (OMS). En el caso de la OMS, por ser una institución del sector social, la participación de las organizaciones de la sociedad civil tiene lugar principalmente a nivel de los países. La cooperación con las OSC no es nueva en la Organización, pero la creciente influencia de los agentes no estatales en los programas de salud pública, ha hecho aún más necesaria la participación de las OSC. Aparte de su asociación de larga data con las organizaciones no gubernamentales; que han colaborado con éxito en la ejecución de muchos proyectos multisectoriales en la esfera de la salud, la OMS está tratando de establecer una vinculación más estrecha con los agentes no estatales, especialmente las OSC, a fin de lograr resultados duraderos en el sector de la

salud. A esos efectos, en 2001 se puso en marcha una nueva iniciativa de la sociedad civil para evaluar las actuales relaciones con las OSC, examinar los mecanismos apropiados para impulsar la interacción y proponer un marco más amplio para desarrollar una acción más eficaz. Por el momento, los sectores de la iniciativa, que se evaluarán y desarrollarán ulteriormente, incluyen el examen de una base de datos y conocimientos; el análisis de cuestiones operacionales y estratégicas; la compilación de las prácticas óptimas; las propuestas de colaboración, y programas de información, comunicación y formación. La OMS responde así a la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la gestión de los asuntos nacionales como en la formulación de políticas a nivel mundial.

33. Organización Marítima Internacional (OMI). En el marco de su programa regional, la OMI proyecta establecer asociaciones con grupos que hayan asumido un firme compromiso en favor del medio ambiente y con las administraciones locales, con objeto de encarar los problemas de la ordenación de las zonas costeras y marinas. Se aplican cuatro criterios fundamentales para hacer participar a los grupos de la sociedad civil en las actividades siguientes: la ordenación de las zonas costeras; la elaboración y aplicación de estrategias de comunicación; las consultas y la intervención en el ciclo de los proyectos; la colaboración en la realización de las actividades de proyectos, y la formación en los sectores pertinentes de dicha ordenación. Para que ésta produzca buenos resultados, las actividades participativas deben centrarse simultáneamente en el plano de la comunidad, así como en las partes directamente interesadas y las instituciones a nivel nacional. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel vital que desempeñar en la ordenación de los recursos naturales. El conocimiento local por los grupos de la sociedad civil del medio ambiente costero y

marino es un importante elemento para la planificación y adopción de decisiones a nivel local, nacional y regional. En sus actividades de cooperación con las OSC la OMI aplica las directrices, normas internas y reglamentos del PNUD en materia de administración y rendición de cuentas. Su División de Cooperación Técnica promueve asociaciones con OSC regionales e internacionales en el sector marítimo.

34. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Para atender las constantes necesidades de los países en desarrollo en relación con un sistema moderno y eficaz de protección de la propiedad intelectual, y para permitir a la comunidad de usuarios utilizar eficientemente el sistema, el programa de cooperación para el desarrollo de la OMPI mantiene tradicionalmente ciertas relaciones con la sociedad civil y atribuye gran importancia al fomento de su capacidad. La comunidad de usuarios comprende la industria, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYME), las instituciones de investigación y desarrollo, los círculos académicos, artistas, músicos, escritores, compositores, sociedades de administración colectiva, inventores y asociaciones de profesionales, abogados y asociaciones de titulares de derechos de propiedad intelectual y de consumidores. Numerosas actividades de capacitación de la OMPI son respaldadas por instituciones de la sociedad civil, como institutos de capacitación y asociaciones de la propiedad intelectual, que cooperan regularmente con ella acogiendo o coorganizando sesiones de capacitación. Además, la OMPI coopera con las instituciones académicas y las universidades impartiendo formación a profesores en el campo del derecho de la propiedad intelectual. La Academia Mundial de la OMPI colabora estrechamente con un gran número de universidades, institutos de investigación y oficinas de la propiedad industrial y el derecho de autor cooperantes, y prevé aumentar aún

más esta colaboración en el próximo bienio. El programa de la OMPI relativo a las PYME mantiene relaciones constructivas con las instituciones relevantes de la sociedad civil para alentar el establecimiento de vínculos dinámicos entre las universidades, las instituciones de investigación y desarrollo, las instituciones financieras y de capital de riesgo y las PYME.

35. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Esta Organización coopera con las OSC en relación con una amplia gama de actividades ligadas a la industria, como las referentes al medio ambiente, la energía, el desarrollo de pequeñas y medianas industrias, la iniciativa empresarial (con inclusión de las mujeres), las inversiones, la tecnología, la industria rural, la estandarización y la calidad de la producción. La ONUDI está de acuerdo en que las OSC no deben confundirse con las organizaciones no gubernamentales. Considera que puede desempeñar un importante papel en el contexto del diálogo entre el sector público y el sector privado para convencer a los gobiernos de los beneficios de colaborar con las OSC, las cuales deberían ser incorporadas al proceso de negociación. En general existe una intensa cooperación en las distintas fases de los proyectos¹³. La política de la ONUDI se basa en un reconocimiento de las ventajas de colaborar con las OSC, a saber: proximidad a sus grupos constitutivos, flexibilidad y un alto grado de motivación. En cambio, las

desventajas residen en su diversidad, la falta de organización y la financiación irregular. Por estas razones, la ONUDI se esfuerza en fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil. Se les imparte una intensa capacitación y con frecuencia se recurre a los medios académicos. Existen directrices generales para la formulación de programas integrados. Además, la ONUDI tiene centro de coordinación para estas organizaciones.

36. El Banco Mundial ha aumentado su participación en las consultas mundiales con la sociedad civil a fin de lograr una interacción más dinámica con las OSC al abordar cuestiones concretas. Tras haber reconocido que la sociedad civil es un importante protagonista en las actividades de desarrollo, el Banco ha mejorado el proceso de consultas con ellas, a fin de escuchar sus sugerencias e incorporarlas a sus iniciativas. Se presta especial atención a la colaboración operativa a nivel nacional con respecto a la formulación de las estrategias de asistencia a los países y de lucha contra la pobreza. Se han establecido nuevas estructuras para aumentar la participación de las OSC en los programas de desarrollo. En el Departamento de Desarrollo Social se ha creado una dependencia encargada de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, que asigna a funcionarios especializados para que trabajen con las OSC en muchas misiones residentes. La estrategia del Banco Mundial incluye los aspectos siguientes:

- Aumento de la asistencia a los gobiernos para mejorar la calidad de la participación de la sociedad civil en los instrumentos de préstamo y de otra índole del Banco Mundial.
- Consolidación del programa de participación cívica a nivel macroeconómico, especialmente en los procesos de formulación de políticas y de preparación del presupuesto de los países.

¹³ Un ejemplo interesante de ello es el proyecto experimental para África -que abarca Burkina Faso, Guinea, Malí y el Senegal- examinado en el informe de la ONUDI YA/RAS/01/408 titulado *Screening Form for Regional Integrated Programmes. Programming Exercise for Agroindustries in West Africa: Upgrading capabilities of intermediary Civil Society Organizations* (sin fecha).

- Promoción del debate sobre el papel de la sociedad civil y las instituciones multilaterales en el contexto mundial. Se presta una atención renovada a la participación en la estrategia de lucha contra la pobreza para respaldar el marco de acción a nivel de los países con miras a evaluar los efectos de la pobreza sobre las estrategias nacionales y la asistencia para el desarrollo. A esos efectos, se ha creado recientemente un grupo de compromiso y participación cívicos en el Departamento de Desarrollo Social. La sección relativa a los aspectos regionales destacados de la colaboración operacional a nivel de los países del *World Bank-Civil Society Collaboration - Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*¹⁴ contiene valiosa información sobre la cooperación del Banco Mundial con la sociedad civil.

37. Otros aspectos dignos de mención son los esfuerzos desplegados por las comisiones regionales de las Naciones Unidas para establecer asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil que están directamente relacionadas con el desarrollo socioeconómico de sus regiones. El estado de las aportaciones de las comisiones es el siguiente:

38. Comisión Económica para África (CEPA). La Comisión desplegó un notable esfuerzo en 1977 al desarrollar una acción concreta y crear el Centro Africano para la Sociedad Civil. El Centro se ocupa de la cuestión crítica de cómo pueden las organizaciones no gubernamentales y las OSC desempeñar un papel más activo y eficaz en calidad de intermediarios, promoviendo los intereses y prioridades de sus grupos de base. El Centro elaborará y ejecutará programas

básicos para formar dirigentes de la sociedad civil de África, y prestará continuos servicios de asesoramiento técnico. El Centro está adscrito a la División de Gestión del Desarrollo y tiene por finalidad incrementar la participación de la sociedad civil en el desarrollo y en la gestión de los asuntos públicos. Durante el Foro de Desarrollo Africano, los participantes en la reunión para realizar consultas con las organizaciones de la sociedad civil (preparada por la CEPA), que tuvo lugar en 2000, reconocieron que las OSC habían tomado iniciativas que ya permitían hacer frente a importantes retos en materia de liderazgo. Éstas incluían la participación en los programas, gracias a la cual las organizaciones basadas en la comunidad colaboraban con las estructuras gubernamentales en la prestación de servicios médicos y sociales básicos; la movilización social en relación con la pandemia del VIH/SIDA; la protección de los derechos humanos en la cual desempeñaban un importante papel en la lucha contra la discriminación y el maltrato de las personas que vivían con el VIH/SIDA, y la creación de redes internacionales, en las que las OSC habían dado muestras de tener gran fuerza. Las OSC son capaces de establecer redes, sacar enseñanzas rápidamente, realizar actividades recíprocamente beneficiosas con otras instituciones y aplicar presiones en forma transversal sobre los países. Las presiones internacionales se suelen ejercer a muchos niveles, inclusive sobre los dirigentes políticos nacionales, las instituciones internacionales, los fabricantes de productos farmacéuticos y los establecimientos médicos, y otras entidades.

39. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Otro excelente ejemplo ha sido la cooperación de la CEPAL con los países, las organizaciones del sistema de Naciones Unidas y las OSC durante una conferencia regional organizada por la Comisión en 2001 acerca del tema "Capital

¹⁴ Véase la página 11.

social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: hacia un nuevo paradigma". La Conferencia fue copatrocinada, entre otros, por los Gobiernos de Francia e Italia, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial.

40. Comisión Económica y Social para el Asia Occidental (CESPAO). La Comisión mantiene relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y ha descrito en detalle su cooperación con ellas. La CESPAO participó en un taller sobre la mujer en las organizaciones no gubernamentales árabes organizado en cooperación con la Red Árabe de ONG (Al-Shabaka). En ese contexto, la Comisión prestó asistencia y participó en las reuniones de varias ONG locales que se ocupan de las cuestiones de género y las relacionadas con la mujer, como la Asociación de Madres Tunecinas. También participó en el Foro comercial y de inversiones sobre energía renovable en los Estados árabes, y un representante de la Comisión presentó un trabajo titulado "Globalization and future labour markets".

B. Mecanismo actual de cooperación

41. Casi todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas que prestan cooperación técnica han elaborado directrices para la acción con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Sin embargo, no tienen directrices explícitas acerca de la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. Algunas utilizan las directrices existentes para las relaciones con las ONG y la mayoría de los organismos concluyen acuerdos sobre la base de un memorando de entendimiento elaborado en cada caso. Ese memorando se refiere, en principio, a la amplia participación de las OSC en el proceso de programación, así como a algunas cuestiones normativas. Además, algunos organismos utilizan el canje de notas, las minutas y los comunicados conjuntos,

mientras que otros concluyen contratos basados en sus actuales normas y reglamentos. También hay organismos que tienen directrices oficiales referentes tan sólo a los procedimientos para el reconocimiento de las OSC como entidades consultivas (ONUDI) y la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (OFDPD). En 1999, la dependencia encargada de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, del Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial, preparó directrices generales para la realización de consultas por su personal con las organizaciones de la sociedad civil. Su finalidad es prestar asistencia al personal del Banco, facilitando las consultas con las OSC en relación con los proyectos, las políticas y la concesión de préstamos para inversión. Otro instrumento del Banco Mundial -el *Working document*¹⁵-, publicado en 2001, expone estas cuestiones en forma más detallada y contiene más información de antecedentes y ejemplos.

42. Las conclusiones ponen de manifiesto que algunas organizaciones se inclinan por la elaboración de directrices concretas (ONUDI, PNUMA), mientras que otras prefieren procedimientos de carácter flexible y pragmático. La OMPI considera que en sus actividades futuras no se debe excluir la posibilidad de elaborar directrices para la cooperación con las OSC.

C. Criterios para seleccionar OSC como asociados y entidades homólogas

43. La mayoría de los organismos e instituciones que visitó el Inspector aún no han

¹⁵ Paula Lytle, William Reuben y Najma Siddiqui, *Skills Enhancement and Team Building. Consultations with Civil Society: A Sourcebook-Working Document*, Dependencia Encargada de las Organizaciones No Gubernamentales y la Sociedad Civil, SDV (agosto de 2001).

establecido criterios para seleccionar OSC como asociadas. En contraste, todos ellos tienen procedimientos para reconocer las ONG como entidades consultivas, después de la aprobación por sus órganos legislativos, o mediante la aceptación del procedimiento establecido del Consejo Económico y Social. Algunos organismos emplean los criterios aplicables a las ONG para cooperar con las OSC, mientras que otros han celebrado memorandos de entendimiento según el proyecto de que se trate. El gran número de agentes no estatales no permite utilizar un planteamiento único para encarar todos los tipos de relaciones. Lo que importa es el objetivo central que consiste en aumentar la participación del sistema de las Naciones Unidas para servir los intereses de los Estados Miembros y de sus pueblos¹⁶.

44. El Inspector opina que, aunque la formulación de directrices uniformes y el establecimiento de criterios para seleccionar las OSC como asociadas y entidades homólogas tal vez no revistan prioridad para algunos organismos en su cooperación con las entidades de la sociedad civil, es, con todo, una realidad que la evolución de esa cooperación entraña grandes posibilidades de crecimiento en un futuro muy próximo. Así, pues, en cierto momento será útil disponer de un marco uniforme que pueda adaptarse a las distintas situaciones y necesidades de los organismos, y que se base en la experiencia de la cooperación con las ONG y con el sector privado (véase el anexo III del documento A/56/323), pero que esté en consonancia con el carácter específico de las OSC, con miras a facilitar las relaciones con ellas (**recomendación 2**). Ese marco debería incluir asimismo procedimientos para la rendición de cuentas, la presentación de informes y la determinación de la legitimidad para representar a la clientela de las OSC. Ello

ayudará indudablemente a estas organizaciones, sobre todo a nivel de los países (y que mantienen relaciones con muchos organismos de las Naciones Unidas al mismo tiempo) tener una idea general de los beneficios y los requisitos que comporta la cooperación con el sistema. También les ayudará a comprender lo que se espera de ellas cuando los organismos las consideran como asociados.

45. Uno de los requisitos previstos por los órganos de examen y control del sistema de las Naciones Unidas son una rendición de cuentas y una transparencia uniformes. Los Estados Miembros han solicitado reiteradamente que estos requisitos formen parte del componente relativo a los proyectos. Por consiguiente, hay que esforzarse en tener presente ese procedimiento en el proceso de asociación con el sistema. La rendición de cuentas y la transparencia deben ser también una guía para las OSC frente a su propia clientela. Cuando esa práctica ya esté incluida en los acuerdos vigentes, los órganos legislativos deberían recomendar que se formulase una política encaminada a que los distintos organismos e instituciones apliquen un conjunto común de principios en sus relaciones con las OSC (**recomendación 3**).

D. Centros de coordinación de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil

1. Establecimiento de los centros de coordinación

46. La colaboración con las OSC y la mayor participación de éstas en las actividades de cooperación técnica de los organismos de las Naciones Unidas, tanto en la sede como a nivel de los países, exigen que el sistema les preste más atención. Se están intensificando las relaciones entre los programas de los distintos organismos, y las OSC nacionales, regionales y mundiales. Las Naciones Unidas son conscientes de que no se han mantenido a

¹⁶ A/56/326, párr. 301.

la par de la reciente pujanza de la actividad de la sociedad civil. Uno de los objetivos de todos los que mantienen relaciones con agentes no estatales es aumentar al máximo la aportación de éstos a la labor sustantiva del sistema aprovechando tanto sus conocimientos especializados en ciertas esferas como la propia naturaleza de muchas organizaciones, todo lo cual les permitirá determinar las tendencias incipientes con gran exactitud.

47. Durante sus investigaciones, el Inspector observó que algunos de los organismos que tenían importantes programas de cooperación técnica habían establecido una dependencia separada como centro de coordinación de la colaboración con las OSC. Se trataba del DESA, la FAO, la OIT, la UNCTAD, el PNUD, el PNUMA el FNUAP, la ONUDI y la OMS. El Banco Mundial había asignado a funcionarios especializados para que colaboraran con la sociedad civil. A principios del decenio de 1990, el Banco no tenía ese personal, pero, al final del ejercicio fiscal 2001, había nombrado a especialistas en desarrollo social y sociedad civil y a oficiales de enlace con las ONG en unas 70 misiones residentes¹⁷. Desde 1986, el PNUD ha tenido una dependencia dedicada a los asuntos de las ONG, que en 1993 pasó a ser el programa de organizaciones de la sociedad civil y participación, para reflejar su política de intensificar la acción a fin de incluir toda la serie de agentes de la sociedad civil en su labor. Como parte de la reestructuración del PNUD llevada a cabo en 2001, la dependencia se denomina ahora Equipo de las Organizaciones de la Sociedad Civil y está adscrito a la Dirección de Recursos y Colaboración Estratégica, trabajando en estrecha relación con la Dirección de Políticas de Desarrollo.

¹⁷ *World Bank-Civil Society Collaboration-Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*, pág. 2.

Se encarga de la dirección normativa y del apoyo a las distintas direcciones en la sede del PNUD y de las oficinas en los países en las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil. En el plano regional, varios asesores en materia de OSC y pobreza de la Dirección de Políticas de Desarrollo han sido destinados a las regiones para que presten un apoyo normativo apropiado a las oficinas en los países. En la Sede, las oficinas regionales tienen un sistema de centros de coordinación de las OSC.

48. La designación de centros de coordinación de las Naciones Unidas de ciertos aspectos de los organismos e instituciones que revisten importancia para todo el sistema resulta útil para obtener información centralizada en lugar de datos fragmentarios de fuentes dispersas. Además, ello podría ser beneficioso para fines de coordinación dentro del organismo competente, así como con el sistema de las Naciones Unidas en general y con otros agentes externos interesados. Así, pues, a juicio del Inspector, si todavía no se ha establecido un centro de coordinación, debería estudiarse la posibilidad de establecerlo como parte de las estructuras existentes.

49. En relación con las reuniones de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) se podría prever la celebración de consultas entre los centros de coordinación, bien directamente, bien por conducto de la actual red del Servicio de Enlace de Organizaciones no Gubernamentales (NGLS), según proceda, cuando se examinen cuestiones pertinentes que guarden relación con el desarrollo sostenible (**recomendación 2 c**)).

2. Creación de redes

50. En 1999, al analizar los desafíos de la mundialización y la forma de encararlos, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) (actualmente la JJE), indicó algunas

esferas para la acción común en el contexto de unas relaciones más eficaces, entre otras cosas, mediante la creación de redes centradas en determinados temas, e instó a que se fomentaran relaciones más profundas con la sociedad civil¹⁸. Además, durante la reunión celebrada a principios de 2000, los jefes ejecutivos decidieron reforzar los arreglos para el intercambio constante de información sobre las experiencias relativas a la interacción con la sociedad civil y extraer enseñanzas de las mejores prácticas en ese ámbito en beneficio de todo el sistema¹⁹. El Banco Mundial tomó la iniciativa y en 2001 preparó la puesta en marcha inicial del Portal mundial del desarrollo. El Portal se basa en la Red y su dirección en Internet es <http://www.developmentgateway.org>, congregando a otros donantes, así como a gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil para intercambiar información, perseguir objetivos comunes, establecer asociaciones encaminadas a promover el desarrollo, y hacer frente a la pobreza en todo el mundo. A causa del frecuente aislamiento de grandes sectores de la sociedad civil del mundo en desarrollo, es muy grande el valor que comporta la posibilidad de conectarse a Internet y de tener acceso a la tecnología de computadoras²⁰.

51. El Inspector apoya plenamente estas iniciativas ya que se prestan al intercambio de información a nivel interorganizacional y con agentes no estatales para aportar nueva contribución a la elaboración de políticas comunes para la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.

¹⁸ E/2000/53.

¹⁹ E/2001/55.

²⁰ *World Bank-Civil Society Collaboration-Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*, pág. 24.

52. Las contribuciones a estos efectos podrán incluir la publicación de una amplia lista de OSC seleccionadas y reconocidas, con indicación de su dirección postal y del sitio en la Red. La lista podría completarse después con más información sobre el perfil y los tipos de actividades. Ese instrumento de trabajo mejoraría la comunicación entre los organismos de las Naciones Unidas y las OSC, así como entre estas últimas. El sistema de las Naciones Unidas podría ayudar a las organizaciones de la sociedad civil que carecieran de un sitio en la Red a que obtuvieran uno en forma gradual. La elaboración de carpetas de información apropiadas que sirvieran al personal de las Naciones Unidas como guía para los programas de formación en favor de las OSC podría formar parte de las actividades de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en Turín, dedicadas al sector (**recomendación 7 b**).

53. El intercambio de información, la comunicación y la creación de redes son actividades fundamentales para los organismos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas que prestan cooperación técnica a nivel mundial, regional y nacional. En el proceso se debería examinar, siempre que fuera posible, los medios para incluir a las organizaciones de la sociedad civil. Los sitios en la Red parecen instrumentos apropiados para difundir información y establecer vínculos con éstas. Debería alentarse a los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo económico y social a que incluyan en sus sitios en la Red información seleccionada sobre las OSC que realicen actividades de cooperación técnica en beneficio de otras organizaciones de la sociedad civil en general y, en particular, de aquellas que carecen de un sitio en la Red. En el caso de las OSC que ya cuentan con sitios en la Red, sería útil que los sitios en la Red de los organismos de las Naciones Unidas tuvieran hiperenlaces, permitiendo así conectar a los lectores con los sitios de las

organizaciones de la sociedad civil pertinentes. No obstante, cuando no tengan acceso a Internet, deberían utilizarse y desarrollarse otros medios más accesibles, como la palabra impresa y la radio (**recomendación 9**).

E. Asociación y participación de las organizaciones de la sociedad civil

54. La interacción entre las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil ha existido en muchas esferas de actividad del sistema, a menudo en forma oficiosa y pragmática. Sin embargo, la nueva presencia vibrante de las OSC en los últimos tiempos ha cambiado las modalidades de la relación. El modo tradicional de cooperación se basaba en el concepto de que la sociedad civil de los países en desarrollo era predominantemente una beneficiaria de los programas y proyectos de las Naciones Unidas. Por ese motivo, en la mayoría de los casos sólo se consultaba ocasionalmente a los beneficiarios, o éstos participaban tan sólo en la puesta en marcha de los programas y proyectos. El sistema carecía de transparencia y no había rendición de cuentas, ni a los beneficiarios, ni a los donantes. Los proyectos se ejecutaban sin tomar en consideración su sostenibilidad y sin un sólido mecanismo para determinar los efectos y resultados de la actividad de que se tratase. Ocasionalmente, las organizaciones de las Naciones Unidas iniciaban un proyecto y lo ejecutaban directamente o por conducto de otra organización del sistema o un subcontratista externo. Una vez realizada la tarea, las actividades complementarias y de seguimiento eran débiles o inexistentes. Quedaba por resolver el problema de garantizar que se preservaran, y posiblemente mejoraran, los resultados logrados. La solución de esos problemas puede estribar en la aplicación al desarrollo de un enfoque basado en una amplia asociación, mediante el refuerzo del mecanismo consultivo dirigido por los poderes públicos, pero con la participación de todas las partes interesadas,

que comprenden, como componente fundamental, a las OSC. El proceso comporta una división del trabajo mutuamente convenida y, en consecuencia, a las organizaciones de la sociedad civil se les deberá asignar y reconocer un papel.

55. La nueva presencia de las OSC indica cambios en este patrón de cooperación e introduce un nuevo criterio que exige que estas organizaciones actúen como asociadas en la selección, preparación, estimación, aprobación, ejecución, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento de los programas y proyectos. Esta nueva realidad representa un desafío a la estructura de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros para que hagan participar a las OSC en forma más eficiente. En el proyecto de reforma del sistema de las Naciones Unidas se recomienda de hecho que el proceso se integre en las políticas y procedimientos de la Organización en forma transparente. Además, el sistema está teniendo gradualmente la convicción de que es relativamente ventajoso colaborar con las organizaciones de la sociedad civil. Ejemplos concretos importantes a este respecto son, entre otros, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA. A este respecto, cabe mencionar el informe del Director Ejecutivo del Programa conjunto y de copatrocinio de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2001, en el que se indicaba que los principales desafíos para el próximo bienio incluían "ampliar la participación de la sociedad civil, mediante alianzas más estrechas con asociaciones de personas infectadas con el VIH/SIDA, organizaciones de base comunitaria, grupos religiosos, organizaciones no gubernamentales especializadas en cuestiones pertinentes y el

sector privado²¹. Por otra parte, la colaboración entre el Banco Mundial y la sociedad civil se ha incrementado en forma notable en lo que respecta a abordar las preocupaciones relacionadas con el VIH/SIDA. En el ejercicio fiscal 2001, el Banco Mundial destinó 501 millones de dólares de los EE.UU. para la realización de nuevas actividades de prevención y atención con respecto al VIH/SIDA. En septiembre de 2000, y a través de su programa multinacional sobre el SIDA para África y en colaboración con el ONUSIDA para luchar contra esta enfermedad en el continente, el Banco Mundial puso un crédito de 500 millones de dólares de los EE.UU. a disposición de los países africanos que reunieran simples requisitos de habilitación, inclusive para recibir préstamos de la Asociación Internacional de Fomento. Diversos miembros de la sociedad civil participarán en la ejecución de los proyectos del programa multinacional²². Además, cabe mencionar al Grupo de Tareas de las Naciones Unidas sobre las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. A través de su cooperación con OSC tales como el Fondo Mundial para la Naturaleza y la Unión Mundial para la Naturaleza, el PNUMA ha contribuido al fomento de la capacidad y a la difusión de información en varios países.

56. Los ejemplos mencionados son tan sólo algunas de las iniciativas intersectoriales en que intervienen organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y gobiernos de países desarrollados y en desarrollo. Hay otros asuntos de actualidad, como la erradicación de la pobreza, la igualdad de hombres y mujeres y el adelanto de la mujer, que podrían

²¹ E/2001/82.

²² *World Bank-Civil Society Collaboration-Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*, pág. 11.

beneficiarse de ese tipo de colaboración intersectorial. (En el capítulo III del presente informe se analizan los instrumentos disponibles y las perspectivas.) Durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, en que participaron centenares de organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos se plegaron al objetivo de erradicar la pobreza como un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad.

F. Realce de la función de las OSC locales, nacionales e internacionales

57. Las muy diversas esferas de actividad de las OSC y sus entidades ponen de relieve su potencial y su complementariedad con los objetivos y programas de las Naciones Unidas. En el plano local, las OSC pueden suministrar información como representantes de sus comunidades; ser canales de comunicación fiables entre la población y el sistema; evaluar las necesidades de una comunidad y ayudar a elaborar programas, y contribuir a la ejecución y el seguimiento de proyectos durante el período de presencia de las Naciones Unidas y después de éste. También pueden contribuir a mejorar la gestión de los asuntos públicos. Una buena gestión pública no se circunscribe al Estado sino que hace intervenir a organizaciones del sector privado y a la sociedad civil. Se trata de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil en los planos nacional, regional y local. Por esta premisa debería guiarse la formulación de estrategias para los programas de rehabilitación y sostenibilidad social desde su gestación. Para que puedan desempeñar mejor estas funciones, es preciso capacitar y potenciar a las OSC locales y nacionales y dotar a sus estructuras orgánicas de capacidad de administración y de gestión (**recomendación 5**).

58. Cabe recordar que las OSC también son activas a nivel internacional y en el plano académico. Pueden ser interlocutores útiles de las organizaciones de la sociedad civil

instituciones tales como las cámaras de comercio e industria, federaciones industriales, sindicatos, asociaciones profesionales y de productores, fundaciones académicas, para mencionar sólo algunos de los agentes más conocidos y activos. El hecho de que las OSC sean menos burocráticas que las instituciones públicas representa una ventaja. También son una ventaja su capacidad de movilización en pro de intereses determinados y su capacidad para reunir a un gran número de interesados.

59. Del análisis se desprende que podría resultar útil la coordinación entre los diferentes agentes de las OSC. El mecanismo apropiado podrá determinarse dentro de cada organismo según los tipos de actividades de cooperación técnica, pero las estructuras de la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE) también ofrecen la posibilidad de establecer una visión global de la participación de la sociedad civil en sus diversas manifestaciones a nivel local, nacional e internacional, de modo que su participación se conozca, se coordine y tenga más eficacia operacional. Las consultas entre organismos, la colaboración operacional con OSC y las reuniones, talleres y conferencias sobre cooperación técnica constituyen entornos igualmente apropiados que brindan oportunidades de intercambio y de participación.

G. La Junta de Jefes Ejecutivos y la tarea de reforzar las relaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y las OSC en materia de cooperación técnica

60. La cooperación con la sociedad civil ha sido una preocupación constante en las anteriores reuniones del CAC. Como demuestra el significativo título de uno de los temas del Informe Sinóptico Anual de 1997: "La relación entre el sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluido el sector privado: cómo hacer participar a los agentes no estatales en el programa mundial"²³, la JJE

²³ ACC/1997/20, párr. 4.

ha alentado a los organismos y programas a prestar más atención a la cooperación con la sociedad civil. El propio Secretario General ha recordado que una de las preocupaciones centrales del proceso de reforma es la adaptación del sistema a los cambios que ocurren en el entorno nacional e internacional²⁴. Ha invitado a los miembros de la Junta a aprovechar la enorme vitalidad de la sociedad civil para crear lazos más eficaces de colaboración con los agentes no estatales²⁵.

61. La política examinada y aprobada por la JJE ha dado lugar a varias reuniones y documentos. El proceso de cooperación con las OSC ha cobrado impulso y volumen. Tiende a evitar la uniformidad artificial y alienta las disposiciones de participación de las OSC en negociaciones de fondo sobre cuestiones que deban someterse a órganos ejecutivos o legislativos para su aprobación.

62. Los siguientes son algunos ejemplos de modalidades propuestas de cooperación que consideró la Junta: posibilitar la consulta oficiosa y el acceso a sus mecanismos en los niveles de trabajo apropiados; apoyar las actividades de fomento de la capacidad, en los planos nacional y local, de grupos de la sociedad civil que sean capaces de contribuir al desarrollo; utilizar la función catalizadora de las Naciones Unidas en apoyo de los gobiernos y su diálogo con la sociedad civil; prestar más atención a las cuestiones de la rendición de cuentas, la transparencia financiera y la representación; y los criterios para evaluar la competitividad de las OSC con vistas a la selección de los asociados; organizar la capacitación tanto de las OSC, en gestión, negociación y evaluación de resultados, como del personal de las Naciones Unidas, en el trato con la sociedad civil²⁶. Según se indica,

²⁴ *Ibíd.*, párr. 5.

²⁵ *Ibíd.*, párr. 8.

²⁶ E/1998/21, párrs. 42 a 45.

la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas de Turín es una institución apropiada para esta tarea. También es importante que esa labor de sensibilización se incorpore en los programas de información y formación del personal de cada uno de los organismos.

63. En un reciente documento preparado por la OIT figura más información al respecto, que fue examinada durante el anterior período de sesiones del CAC, a comienzos de 2001²⁷. La OIT fue elegida en razón de la presencia de la sociedad civil en el organismo a raíz de su estructura tripartita (gobiernos, empleadores y organizaciones de trabajadores). El documento parte del punto de vista, que comparte el Inspector, de que la complementariedad entre las Naciones Unidas y la sociedad civil es el núcleo de la relación, y reconoce que la sociedad civil en sus diferentes componentes encarna "aspiraciones y valores que no deben confundirse con intereses empresariales" y tiene características orgánicas propias que justifican que se la distinga de las organizaciones no gubernamentales. Se sugieren, entre otras cosas, formas de aprovechar el potencial de la sociedad civil agregando a sus modalidades de participación en la ejecución de los planes de acción acordados en conferencias y cumbres mundiales funciones consultivas en órganos interinstitucionales²⁸.

64. El Inspector encomia los esfuerzos de la JJE por fortalecer e institucionalizar la relación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las OSC y es partidario de que la JJE siga prestando una atención especial a la creación de lazos de asociación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y agentes no estatales. El sistema de las Naciones Unidas ha insistido en la

importancia de hacer participar a las OSC como asociadas, especialmente en la esfera de las actividades económicas y sociales, en respuesta a las preocupaciones planteadas por la comunidad internacional. A la JJE le corresponde el importante papel de coordinar los esfuerzos para estructurar debidamente y mejorar dicha cooperación. Por tanto, dentro de su Comité de Alto Nivel sobre Programas debería reconocer e institucionalizar dicha cooperación y comunicar periódicamente los resultados al Consejo Económico y Social (**recomendación 4**).

III. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD

A. El fomento de la capacidad a la luz de la cooperación con las OSC

65. El glosario del PNUD define el "desarrollo de la capacidad" como el proceso por el cual los individuos, organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan, mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos, todos ellos reflejados en sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y establecer y lograr objetivos en el plano individual y colectivo. También se lo denomina creación o fomento de la capacidad. Si bien la definición del PNUD presenta el concepto en su sentido más amplio, en 1999 un informe preparado por la Consulta interinstitucional sobre colaboración operacional con organizaciones de la sociedad civil definía el "concepto de fomento de la capacidad" a la luz de la cooperación con las OSC de la siguiente manera: "una intervención con el fin expreso de mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de una organización en relación con su misión y contexto; abarca una amplia gama de

²⁷ E/2001/55.

²⁸ *Ibid.*

actividades que contribuyen a mejorar el desempeño y la sostenibilidad de la OSC"²⁹.

66. Las organizaciones visitadas por el Inspector confirmaron que a nivel de los proyectos se daba una intensa colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que contribuía al fomento de la capacidad. Los organismos alentaban esta tendencia con el fin de garantizar el éxito de los proyectos y su seguimiento después de concluir el programa específico de las Naciones Unidas.

67. En los diez últimos años ha quedado demostrado que las OSC desempeñan un papel prominente en el fomento de la capacidad a nivel nacional. No sólo son las intérpretes de las necesidades y aspiraciones de sus respectivos sectores sino que también sirven de enlace y en ocasiones de mediadoras entre sus comunidades y otros agentes de desarrollo externos y las organizaciones de las Naciones Unidas. En consecuencia, las Naciones Unidas están recurriendo cada vez más a las OSC como asociadas en la ejecución de actividades de cooperación técnica (**recomendación 6**).

B. Relación de las OSC con los gobiernos

68. En cuanto órganos gubernamentales, las organizaciones de las Naciones Unidas son responsables ante los Estados Miembros. Sin embargo, la Junta recuerda que el aumento de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con los agentes no estatales a nivel internacional no menoscaba en modo alguno la interacción con los gobiernos³⁰. Además, también es cierto que las OSC van asumiendo cada vez más responsabilidades como

²⁹ *System-wide surveys of experiences and best practices in Civil Society Organization capacity-building and institutional development* (Capac2doc, Rev.2, párr. 5).

³⁰ ACC/1997/20.

asociadas importantes de los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas, que sigue persiguiendo sus antiguos objetivos de fomento de la capacidad en los países en desarrollo.

69. Se reconoce que las OSC que participan en actividades económicas y sociales, ya sea en la agricultura, la industria, la salud o la educación, constituyen importantes medios de enlace para los gobiernos que les permiten llegar a la población. En muchos casos, la población en las comunidades o lugares distantes no está organizada ni es de fácil acceso para los agentes de desarrollo. Este problema podría resolverse ayudando a las OSC locales a adquirir la capacidad necesaria para emprender actividades de desarrollo, junto con el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas. Este proceso también podría contribuir a la adopción de una legislación y medidas institucionales apropiadas en beneficio de las OSC, que entre otras cosas van ganando terreno para la acción a medida que el sector público va cediendo el paso al sector privado.

70. La participación de las OSC en la elaboración y aprobación de "planes de acción" propuestos por las autoridades nacionales y locales y también su participación en dispositivos de gestión afianzarán el compromiso de todas las partes interesadas y contribuirán al éxito de los proyectos.

C. La función del sistema de las Naciones Unidas de promover el diálogo y la cooperación entre las administraciones estatales y las OSC

71. El Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas dice así: "El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si ello hubiere lugar, con

organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas". El espíritu del Artículo citado permite la inclusión de las OSC en los arreglos previstos.

72. Ahora más que antes es preciso que el sistema de las Naciones Unidas sirva de enlace entre los países y las OSC en la esfera de la cooperación técnica. Aprovechando su larga experiencia, el sistema podría sacar partido de las prácticas óptimas para mejorar sus relaciones tripartitas y con ello beneficiar a todos los interesados. Si ocurre que una autoridad nacional es reacia a aceptar la participación de una OSC, las Naciones Unidas pueden desempeñar la útil función de mediador honesto para aclarar la cuestión y ayudar a eliminar el obstáculo. En relación con ello, la ONUDI ofrece un ejemplo interesante de cómo ser un facilitador eficaz utilizando programas integrados basados en la división de las competencias y el acuerdo de los tres agentes: el Estado, el sistema de las Naciones Unidas y las OSC. Desde la concepción misma de los proyectos se asigna a estas partes un sector bien definido para su acción. El PNUD tiene una rica historia de trabajo con las OSC y los Estados que le permite crear dicho espacio. Cabe citar como ejemplos el papel desempeñado por el PNUD en los esfuerzos por conseguir que se ofreciera a los pueblos indígenas la oportunidad de participar en el proceso de reconciliación en Guatemala. Otro ejemplo concreto es el de proyectos del PNUMA como, por ejemplo, Perspectivas del medio ambiente mundial (GEO) y ECOLEX (iniciativa de acceso mundial a la información sobre el derecho ambiental), en que la colaboración tripartita (PNUMA, Estados y OSC) ha sido provechosa. La experiencia de la FAO de promoción del diálogo y la cooperación entre los países y las ONG/OSC se desarrolla en diversos planos: en el plano nacional, en el contexto de la formulación de políticas agrícolas y de seguridad alimentaria; en el

plano regional, mediante las consultas de las ONG/OSC que sirven de contribución a las conferencias regionales de la FAO; y en el plano mundial, mediante la participación de las ONG/OSC en los comités y comisiones técnicas de la FAO y en acontecimientos especiales como la "Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después". Estos ejemplos selectos demuestran la función creciente del sistema de las Naciones Unidas de enlace esencial entre los países y las OSC para las actividades de cooperación técnica.

73. Por su parte, el PNUD ha impartido directrices operacionales para la participación de las OSC en todos los aspectos del proceso de planificación y evaluación de los programas, y el UNICEF también ha alentado la participación de las OSC en la formulación, ejecución y vigilancia de sus programas, y en particular de la Cumbre Mundial de la Infancia.

74. En su planteamiento de la asociación para la asistencia técnica, el Banco Mundial tiene su propia visión de un proceso que pone al país al centro de su propio desarrollo. El criterio es que el país debe determinar el rumbo a seguir. La administración y la población deben elaborar su propia estrategia nacional, que les "pertenece". El planteamiento del Banco Mundial impone el desarrollo de comunidades nacionales que ayuden al país a aplicar esta estrategia. Se supone que este proceso reúne en diversas etapas a todos los agentes principales -el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los organismos de asistencia- para examinar, debatir y acordar el componente de asistencia al desarrollo en que se ha de sustentar el programa nacional de desarrollo. Se prevé la celebración de por lo menos una reunión anual, convocada por el Estado. Es el proceso de la llamada Coalición de Asociados para el Desarrollo (Development Partner Coalition-DPC). El resultado es una estrategia de asistencia al desarrollo -la estrategia de la

administración- elaborada en consulta con los asociados en el desarrollo³¹.

75. Es preciso reforzar el papel de las OSC en la cooperación técnica a todos los niveles de planificación y ejecución de los proyectos mediante una participación más amplia que abarque el proceso de decisión en el plano de la política. Los países deben fomentar dicha participación para garantizar el éxito y la sostenibilidad de los proyectos. Para que las OSC lleguen a ser asociadas de pleno derecho en las operaciones del sistema de las Naciones Unidas habría que considerar un mecanismo destinado específicamente a las OSC a tenor de lo especificado en la **recomendación 8**.

D. Mecanismo existente para la cooperación técnica entre los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y las OSC

76. El sistema de las Naciones Unidas funciona a nivel de los países principalmente por vía del mecanismo de la evaluación común para los países (ECP), proceso de examen y análisis de la situación nacional en materia de desarrollo, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), marco de planificación y de recursos para los programas y proyectos de organismos de las Naciones Unidas en los países (basado en la ECP) así como del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas. "Los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países, dirigidos por los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y en estrecha colaboración con los gobiernos y la sociedad civil, llevan a cabo un proceso analítico interdisciplinario, la evaluación común para los países, en que se examinan las situaciones

³¹ *Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank*, documento de debate del 20 de mayo de 1998, pág. 17, párrs. 43 y 44.

nacionales y se identifican problemas fundamentales que afectan al bienestar de la población. En la evaluación común para los países también se examinan las prioridades nacionales establecidas por los gobiernos, que se utilizan como base para las actividades de promoción y el diálogo sobre políticas con los gobiernos. Utilizando el entendimiento común de las causas de la pobreza al que se llega mediante el proceso de evaluación común para los países, los equipos de apoyo a los países trabajan de consuno con los gobiernos para preparar los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD), en los que se bosqueja de qué modo responderá el sistema de las Naciones Unidas a las prioridades para la reducción de la pobreza a nivel nacional de manera estratégica... En la actualidad 84 países han completado el proceso de evaluación común para los países y 38 también han finalizado el MANUD³². Es evidente que las principales iniciativas a nivel de los países (como la lucha contra la pobreza o contra los problemas de salud), que forman parte de la estrategia global de desarrollo, imponen un esfuerzo concertado y una respuesta conjunta del sistema. Por lo tanto, es indispensable la asociación con las organizaciones comunitarias y las asociaciones nacionales. La Iniciativa del Cuerno de África de las Naciones Unidas, coordinada por la FAO, puede citarse como ejemplo positivo de los esfuerzos por hacer participar a las ONG/OSC en la determinación de los problemas y el diseño de los programas desde el comienzo (**recomendación 8**).

77. En la sección del informe del Secretario General sobre las ONG a la Asamblea General en su quincuagésimo cuarto período de sesiones se indicaba que "se ha presentado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una propuesta de proyecto a fin de estudiar modalidades de colaboración

³² A/56/326, párr. 296.

entre la sección competente y las oficinas del PNUD en los países con miras a propiciar una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales nacionales y subregionales, en particular las de los países en desarrollo, en la labor general de las Naciones Unidas y, en particular, en la del Consejo Económico y Social"³³. El Inspector apoya de lleno esta propuesta y sugiere que no sólo el PNUD y, más específicamente, el Consejo Económico y Social, sino todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas procuren adoptar disposiciones análogas y apropiadas para incluir también a las OSC en la preparación y ejecución de los programas económicos y sociales a nivel de los países.

78. La coordinación de las actividades de programas en los países no es una tarea fácil y exige un alto grado de dedicación de todos los asociados en el proceso. Una preocupación constante del sistema de las Naciones Unidas ha sido la de superar los problemas derivados de la fragmentación y la persistente falta de coordinación que han llevado a la duplicación y el derroche de recursos. Además, estos problemas imponen una pesada carga a la capacidad de gestión de los receptores, que suele ser limitada. Los actuales mecanismos de la ECP y el MANUD no parecen ocuparse de las cuestiones en el grado necesario ni, en particular, reaccionar debidamente ante la nueva función asignada a las OSC y las expectativas de éstas. Como se señala en el informe del Secretario General, *Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas*³⁴, aún parece limitada la participación de los asociados en el desarrollo nacional, incluida la sociedad civil, en el proceso del MANUD. La participación de las OSC dista de ser satisfactoria, y la mayoría de los coordinadores

residentes reconocen que es preciso empeñarse más en mejorar la colaboración con la sociedad civil en los programas de desarrollo³⁵. En el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social para 2001 varios Estados Miembros también subrayaron que para integrar mejor la estructura del MANUD en el proceso de desarrollo nacional se requería una participación más amplia de los interesados nacionales en todas las etapas de formulación y ejecución, en las cuales las OSC se consideraban agentes indispensables.

79. Resultan significativos algunos ejemplos recientes sacados de un estudio relacionado con la preparación de un informe de la DCI. El material reunido hasta ahora para el informe (*Extension of technical cooperation projects to end-beneficiaries: case studies in the field of water resources in four African Countries*) revela que la cooperación operacional entre los diversos organismos y programas de las Naciones Unidas por vía del proceso del MANUD suele resultar demasiado teórica o insuficiente (en Madagascar y Zambia se realizaron dos de las observaciones sobre el terreno). Como se propone en el informe citado de la DCI, se necesita un MANUD más eficiente que recoja las intervenciones integradas en el contexto de proyectos conjuntos en los que todas las partes interesadas, incluidas las OSC, participen activamente a fin de asegurar el máximo de beneficios para las comunidades destinatarias y obtener de las intervenciones un resultado óptimo. Tales situaciones ponen de relieve la insuficiencia de que adolecen los proyectos pertinentes: la falta de convergencia entre los aspectos técnicos y las modalidades de participación, que es indispensable en cada una de las distintas etapas de los programas de desarrollo (elaboración, ejecución, animación

³³ A/54/520, párr. 24.

³⁴ A/56/320.

³⁵ *Ibíd.*, Add.1, párr. 97.

y formación comunitaria) para que tengan éxito.

80. En términos más generales, un nuevo planteamiento de colaboración con las OSC supone que la Junta de Jefes Ejecutivos preste más atención a esta cuestión, que deberá reflejarse en su programa de trabajo, e impone una revisión y ampliación del actual mecanismo de la ECP y del MANUD. En particular es preciso reforzar el proceso de consulta con las OSC en los planos nacional y subnacional, que deberá contribuir a la elaboración de una estrategia más racional basada en documentos esenciales derivados de una contribución común (**recomendación 8**).

E. Formación en el contexto del fomento de la capacidad

81. La formación y la transferencia de conocimientos son uno de los componentes esenciales de la cooperación técnica y una piedra angular de la labor de fomento de la capacidad. Una de las prioridades del sistema de cooperación técnica de las Naciones Unidas ha sido la de capacitar a las entidades nacionales de contraparte para que puedan participar en el desarrollo económico y social de su propio país, teniendo en cuenta las necesidades determinadas por las propias OSC. Para mejorar el rendimiento y consolidar lo que ya se ha realizado se requiere una formación intensiva. Un programa de formación bien concebido e incluido en las etapas de diseño y ejecución de los proyectos es, pues, garantía de éxito. Por lo tanto, hay que considerar seriamente la posibilidad de formar a las OSC que trabajan directamente con el sistema de las Naciones Unidas en programas de cooperación técnica.

82. El diseño de tales programas de formación debería abarcar, entre otras cosas, métodos de contabilidad simple; la preparación de informes breves para los donantes y los beneficiarios; y directrices para la rendición de cuentas y la transparencia y la

evaluación de los resultados. Se ha señalado al Inspector que uno de los obstáculos con que tropiezan las OSC nacionales para convertirse en asociadas de pleno derecho y entidades homólogas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es su falta de conocimientos en materia de planificación, ejecución y seguimiento de los programas. El sistema de las Naciones Unidas podría ser de gran ayuda en esta tentativa de potenciar las OSC y ponerlas en pie de igualdad con sus socios.

83. En concreto, en los programas económicos y sociales deberían preverse medios de formación para las OSC. La tarea de capacitar a instructores podría formar parte de este cometido. Puede suceder que el personal de las organizaciones de las Naciones Unidas no esté plenamente preparado para trabajar con esta nueva realidad de las OSC. Si es así, el personal debería ser formado en la manera de abordar este nuevo aspecto de la cooperación técnica. La Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas de Turín puede ser una estructura apropiada para este propósito, además de los programas de formación previstos por cada organismo (**recomendación 7**).

F. La mujer y el fomento de la capacidad

84. La función de la mujer y su contribución esencial al desarrollo económico y social es un tema que justificaría un informe especial y no puede ser abordado en este estudio. Sin embargo, sería una grave omisión el no subrayar aquí el lugar prominente que ocupa la mujer en la sociedad civil. No sólo forma parte integrante del grupo de beneficiarios de los programas y proyectos de cooperación técnica sino que también son agentes primordiales en las actividades de desarrollo. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han insistido en que en los países en desarrollo las mujeres son uno de los pilares del desarrollo económico y social e intervienen en un amplio espectro de

actividades que van de las iniciativas rurales, especialmente a nivel local, a las empresas comerciales de diferentes tamaños.

En muchas organizaciones comunitarias las mujeres son la mayoría. Están en la línea del frente ocupándose de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la falta de agua potable, la falta de servicios de salud, la pandemia del VIH/SIDA, el analfabetismo y las escasas oportunidades de educación.

Las mujeres suelen estar en mejores condiciones de llegar a los más postergados de sus comunidades. Es más, debido a su participación en las cuestiones intersectoriales del desarrollo, las mujeres son también asociadas clave del sistema para sostener y preservar los resultados obtenidos. Es, por tanto, indispensable que sus posiciones dentro de las OSC sean objeto de reconocimiento y apoyo a todos los niveles.

85. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a las mujeres a organizarse y a hacer participar a sus representantes en la elaboración y ejecución de los proyectos de cooperación técnica. En uno de sus discursos el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para África, en relación con la igualdad del hombre y la mujer, dijo lo siguiente: "Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, el mundo comprende mejor la necesidad de liberar a la mujer para que participe en el desarrollo en pie de igualdad. No se trata sólo de derechos sino de buen sentido económico. Ya pasó la época de dirigir con la retórica; es hora de dirigir con el ejemplo"³⁶.

86. Hay que reconocer que si hoy en día las mujeres con educación intervienen cada vez más en la gestión de los asuntos públicos participando en los procesos de decisión, y en la política y el desarrollo social, ello se debe a

³⁶ The National Summit on Africa: Claiming the 21st Century.

la labor de sensibilización mundial desarrollada por las Naciones Unidas al respecto. La FAO, la OIT, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), el FIDA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el PNUD, la UNESCO, el FNUAP, el ACNUR, el UNICEF, la ONUDI, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), el PMA, la OMS, el Banco Mundial, el Centro Africano para la Mujer de la CEPA, el Programa de la Mujer y el Desarrollo de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y las actividades de las Naciones Unidas y la Comisión Económica para Europa (CEPE) en materia de género son sólo algunas de las entidades del sistema de las Naciones Unidas que han emprendido iniciativas y realizado programas y proyectos que se ocupan de la mujer y han puesto la información pertinente en sus sitios en la Red. Pero también es cierto que las mujeres siguen estando marginadas de muchas esferas de la sociedad civil. Es, por tanto, oportuno y apropiado que se reconozca debidamente la contribución de la mujer al desarrollo económico y social y que se realicen esfuerzos para potenciar a la mujer y facilitar el desempeño de la función que le corresponde en la sociedad civil.

87. La etapa preparatoria de los proyectos de desarrollo en que participa la sociedad civil supone la reunión de información mediante el contacto con las comunidades y el examen de las cuestiones con éstas en forma individual y colectiva. La segunda etapa consiste en establecer contacto con las personas que ya trabajan en determinadas esferas de interés, y la tercera consiste en seleccionar a una comunidad o grupo de personas organizadas para participar en el diseño y la ejecución de los programas y proyectos. Hay que velar por

la presencia y la participación femeninas en los programas de cooperación técnica, pues son garantía del éxito. Es preciso tener en cuenta esta participación con miras al seguimiento de los proyectos y también a la preservación de los resultados obtenidos durante el período de presencia de las Naciones Unidas y después de éste.

88. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que trabajan con las organizaciones de la sociedad civil deben valorar mejor el potencial de la mujer en

general y en los países en desarrollo en particular. Es preciso concentrarse en la formación y la movilización de recursos para mejorar sus competencias en materia de organización y gestión y su conocimiento de las posibilidades que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para que lleguen a ser asociados de confianza de la Organización en el desarrollo de las actividades de cooperación técnica. Los Estados Miembros y los donantes también deberían aportar recursos financieros para este fin **(recomendación 5 b))**.