

LOS UNDAT: NUEVO INSTRUMENTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DEL TERCER MUNDO

Los UNDAT, así denominados por las siglas de su nombre en inglés («United Nations Multinational Inter-Disciplinary Development Advisory Teams»)¹, constituyen uno de los organismos creados en los últimos tiempos por las Naciones Unidas para encauzar su labor de desarrollo de los países del Tercer Mundo, que hoy constituye, en forma creciente, uno de los objetivos primordiales de la Organización mundial.

Dentro de este marco es una de las instituciones, oficinas y organismos que tanto las Naciones Unidas como otras entidades internacionales—OUA, CAME, ALALC, etc.—han creado con carácter multinacional para instrumentar el progreso económico y social de los territorios de menor nivel de desarrollo.

Aunque los UNDAT se crearon para ejercer sus actividades en los países del Tercer Mundo en general, su funcionamiento—muy reciente por otra parte—se ha ceñido hasta ahora tan sólo al continente africano, y al mismo es al que en este contexto vamos a referirnos.

Aunque el sistema de las Naciones Unidas, sus órganos e instituciones subsidiarias, no tenían como objetivo inicial los problemas del desarrollo, ha concluido en la actualidad por dedicar a los mismos cuatro quintas partes de su actividad².

En un principio sus programas de ayuda fueron competencia de algunos de sus organismos especializados (UNICEF, Alta Comisaría para Refugiados, etc.) dependientes del Consejo Económico y Social.

En 1948 se iniciaron los primeros planes dirigidos específicamente hacia el mundo subdesarrollado³ con la adopción del «Programa Ampliado de Asistencia Técnica» («Enlarged Programme of Technical As-

¹ Que podemos traducir al castellano como «Equipos asesores y coordinadores de las Naciones Unidas para el Desarrollo Multinacional».

² Vid. sobre este tema el libro del profesor australiano Sir ROBERT JACKSON: *A Study of the capacity of United Nations Development System*, Nueva York, 1969.

³ No hay que olvidar que al concluir la Segunda Guerra Mundial la mayor parte de lo que hoy conocemos como Tercer Mundo consistía en territorios políticamente dependientes, constituyendo su desarrollo responsabilidad exclusiva de la Potencia metropolitana.

sistance») financiado por aportaciones voluntarias de los Estados miembros de la ONU, que en 1965 se institucionalizaría y ampliaría con el nombre de «Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo» (UNDP, según sus siglas en inglés) y que actualmente canaliza la parte más sustancial de las ayudas de la ONU en este terreno, aunque todavía no se haya conseguido una coordinación perfecta entre los diversos organismos especializados de aquélla ni evitado la duplicidad de sus actividades en el campo del desarrollo, siendo precisamente la creación de los UNDAT orientada a superar tales fallos en la coordinación de las actividades de los diversos organismos dependientes de las Naciones Unidas⁴.

En el plano geográfico, la ONU ha creado cuatro Comisiones Económicas regionales de base continental, que coordinan las actividades de tal carácter entre las que se incluyen las relativas al desarrollo; sin embargo, su competencia se confunde y duplica con la de otros organismos especializados de las Naciones Unidas, razón que ha venido a abonar la creación de los UNDAT, cuyo funcionamiento está previsto que se realice dentro del marco de las Comisiones Regionales, aunque hasta ahora, como antes dijimos, tan sólo se ha hecho en la Comisión Económica para Africa (CEA).

En 1947 se crearon las Comisiones para Europa y Asia; al año siguiente la de América Latina y en 1958 la CEA, cuando tan sólo diez países africanos habían alcanzado la independencia⁵, número aumentado en los años siguientes conforme se aceleró el proceso de descolonización africano (basta señalar que desde 1974 han accedido a la independencia siete nuevos Estados de ese continente y que el proceso está lejos de haberse interrumpido).

En la IX Sesión de la CEA, celebrada en Addis Abeba en febrero de 1969, se procedió a reorganizar sus instituciones, que quedaron establecidas de la siguiente forma:

- 1) Las conferencias de ministros de Asuntos Económicos de los Estados miembros, cuya periodicidad es bianual.
- 2) El Comité Técnico de Expertos, que se reúne una vez al año

⁴ El problema se plantea desde que la ONU y los Organismos especializados de la misma comienzan sus actividades de promoción del desarrollo, llegándose inicialmente a un acuerdo para distribuir sus recursos de la manera siguiente: 29 por 100 para la FAO, 23 por 100 para las Naciones Unidas, 22 por 100 para la OMS, 14 por 100 para la UNESCO y 11 por 100 para la OIT. Distribución que se mantiene en sus líneas generales, salvo para la OMS, al haberse superado muchos de los primitivos problemas sanitarios y de salubridad del Tercer Mundo.

⁵ Entre ellos la RSA, que fue suspendida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1963, al agudizarse la hostilidad de los demás Estados del Continente hacia ella.

LOS UNDAT: NUEVO INSTRUMENTO DE LAS NACIONES UNIDAS

para examinar los estudios preparados por el Secretariado de la CEA y colabora en la elaboración del programa de trabajo encaminado a promover la cooperación entre el Secretariado y los Gobiernos de los Estados miembros, habiendo celebrado su primera sesión en febrero de 1970.

3) El Comité Ejecutivo, que se reúne dos veces al año.

La Comisión está facultada para establecer organismos subsidiarios entre los que nos interesa, por su incidencia en la creación de los UNDAT, la Conferencia de Planificadores Africanos, que se reúne cada dos años.

La CEA, cuya sede está en Addis Abeba, cuenta con cuatro Oficinas subregionales que funcionan con bastante autonomía: las de Tánger, Niamey, Kinshasa y Lusaka; dentro de cuyo marco se proyectó hacer funcionar los organismos objeto de este estudio, aunque en la práctica, como luego veremos, no haya habido una correlación exacta.

* * *

La idea de crear los UNDAT se adoptó en la Resolución número 2.563 (XXIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se instaba al secretario general de la misma y a otros organismos de aquélla a intensificar sus esfuerzos para hacer frente de manera más satisfactoria a las necesidades de los Estados miembros en el campo del desarrollo económico mediante la creación, donde fuese posible y conveniente, de servicios consultivos para campos prioritarios.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, por su Resolución número 1.552 (XLIX), consideró que dicha asistencia técnica a ciertos países en vías de desarrollo podría encauzarse por equipos consultivos para los que adoptó el nombre de UNDAT, en el entendimiento de que los mismos no reemplazarían ni duplicarían otras formas de asistencia técnica prestada por las Naciones Unidas, sino que se limitarían a reforzar y complementar la que ya estaba en marcha.

Con este fin se decidió que tales equipos reuniesen tres condiciones: autoridad para coordinar la labor de los diversos campos que les fuesen encomendados, cualesquiera que sean los órganos específicos encargados de ejecutar los distintos proyectos; estar integrados por especialistas en problemas del desarrollo y contar con un programa de trabajo concreto y claramente definido.

Dentro de tales coordenadas se decidió que los UNDAT se creasen

para los países de Asia, América Latina y África, como parcelas del mundo subdesarrollado, aunque hasta la actualidad sólo han comenzado a funcionar y de manera parcial en este último continente.

* * *

Al celebrarse la I Reunión del Comité de Expertos de la CEA en febrero de 1970 se acogieron favorablemente los proyectos de las Naciones Unidas para establecer los UNDAT en el área africana.

Igualmente, y a fin de simplificar y racionalizar sus actividades, se propuso que las cuatro subregiones de la CEA se ampliaran a siete, cuya sede constituiría la base de las instituciones de cooperación plurinacional de los gobiernos de la zona y en cada una de las cuales se establecería un UNDAT.

Con el fin de estudiar la oportunidad de tal reorganización y las reacciones de los gobiernos interesados, el Comité Ejecutivo de la CEA envió en marzo y julio del mismo año sendas misiones a cada una de las subregiones del África occidental y central.

Ambas misiones encontraron a los gobiernos renuentes a la reorganización geográfica de las subregiones, pero deseosos de recibir mayor número de expertos en asistencia técnica patrocinados por la CEA y receptivos a la creación de los UNDAT, y en consecuencia propusieron que⁶:

- 1) La CEA estableciese los UNDAT como bases dinamizadoras de las Oficinas subregionales en el campo del desarrollo e integración económicas.
- 2) La CEA, por medio de sus oficinas subregionales y con la ayuda de los UNDAT, debería conservar la iniciativa en la formulación de los planes adecuados para el desarrollo del Continente africano, determinando cuáles sean los proyectos multinacionales económicamente más adecuados, y
- 3) Evitar toda duplicidad de programas y prioridades entre los de diversos organismos internacionales y de los gobiernos interesados, en lo que correspondería papel primordial a las oficinas subregionales de la Comisión y a los UNDAT.

Dichos proyectos fueron ratificados en la IV Reunión del Comité Ejecutivo de la CEA al año siguiente; como consecuencia de lo cual, la III Reunión del Comité de Expertos de la Comisión, en septiembre de 1972, la IV Conferencia de Planificadores Africanos y la II Reunión

⁶ Vid. CEA, doc. E/C. N. 14/497 (3 de noviembre de 1970).

LOS UNDAT: NUEVO INSTRUMENTO DE LAS NACIONES UNIDAS

Ministerial de la CEA acordaron establecer los UNDAT, que orientaría sus actividades a la selección de proyectos de alcance multinacional.

* * *

En 1971 se constituyó el primer UNDAT para la zona del Africa Centro-occidental, con sede en Yaundé, y abarcando sus actividades a Camerún, Chad, República Popular del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón y República Centroafricana.

Posteriormente se han establecido otros dos equipos en Niamey y Lusaka.

Este último, creado en 1974, comprende actualmente trece países del Africa Oriental y Meridional: Botswana, Lesotho, Swazilandia, Malawi, Madagascar, Mauricio, Mozambique, Zambia, Tanzania, Kenia, Uganda, Somalia y Etiopía; estando previsto que en un futuro próximo extienda también sus actividades a Angola y eventualmente a los nuevos Estados insulares de Comores y Seychelles.

Actualmente se encuentra en etapa de proyecto la constitución de otros dos UNDAT, que trabajarían en los países africanos no cubiertos por los establecidos hasta ahora.

* * *

Su principal objetivo consistirá en la promoción y coordinación de proyectos de desarrollo multinacionales y de aquellos proyectos nacionales que tengan dicho carácter y que hayan sido previamente aprobados por los Gobiernos de los países interesados.

Se considerarán de interés prioritario en los programas de trabajo de los UNDAT: los proyectos de desarrollo agrícola y rural, industrial, de energía, transportes, comercio interafricano, empleo de recursos humanos y planificación.

Al seleccionar los proyectos deberá tomarse en cuenta si los mismos son complementarios de otros en marcha, su contribución a la transformación de la infraestructura de los países interesados e impacto multinacional.

* * *

Para coordinar las relaciones entre los UNDAT y los gobiernos de los Estados miembros de la subregión se han creado unos mecanismos, cuyas líneas generales son las siguientes:

1) El Consejo de Ministros: constituido por los responsables de la Economía o la Planificación de los Estados de la subregión, que se reúne por lo menos una vez al año y al que corresponde la supervisión de los programas; ordenar la ejecución de los mismos y explorar las posibilidades de financiación adicional de los proyectos. Actuando siempre como delegado del Consejo Ministerial de la CEA.

2) El Comité Administrativo («Committee of Officials»): integrado por los representantes de los organismos nacionales interesados y encargado de preparar los programas de acuerdo con las instrucciones del Consejo de Ministros; de controlar la ejecución de los proyectos; reclutar el personal, otorgando preferencia a los candidatos de la subregión, a los de los demás países africanos y a los de naciones no africanas en vías de desarrollo; realizar estudios e informes sobre los proyectos que le sean sometidos por el UNDAT regional y hacer recomendaciones a los ministros sobre asuntos administrativos y financieros que afecten a los Estados miembros, manteniendo siempre la decisión final en manos de los gobiernos interesados, y

3) Comité Administrativo de Control («Supervisory Committee of Officials»), constituido por expertos de algunos de los Estados de la subregión⁷, cuyas funciones consisten en seleccionar un número limitado de proyectos, incluidos en el programa de trabajo, que puedan llevarse a cabo entre las reuniones ministeriales; examinar los candidatos propuestos por el UNDAT subregional; mantener la inspección sobre éste y sus actividades y colaborar en la coordinación entre los gobiernos interesados y la oficina subregional.

* * *

En un principio se acordó que la financiación de tales equipos corriese a cargo de una partida especial dentro del epígrafe V del Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y de su Presupuesto Especial de Planificación y Proyectos («United Nations Trust Fund for Development Planning and Projections»), confiándose igualmente en recibir subvenciones con carácter bilateral.

El programa de financiación de los equipos se estableció inicialmente para un período de tres años pero, concluido éste, existe en la actualidad una crisis en dicho campo, mientras se buscan fuentes alternativas de financiación, lo que ha sido objeto de discusiones en las

⁷ Por ejemplo, en el UNDAT de Lusaka, lo son de Kenia, Tanzania, Zambia, Botswana, Somalia y Swazilandia.

LOS UNDAT: NUEVO INSTRUMENTO DE LAS NACIONES UNIDAS

últimas reuniones coordinadoras en sus diversos niveles de los tres UNDAT.

* * *

Como ejemplo de su funcionamiento y desarrollo podemos tomar el establecido en Lusaka.

Este se creó en 1974, celebrándose el 8 de mayo de dicho año su primer Consejo de Ministros al que asistieron los doce Estados que entonces constituían la subregión de la CEA.

Su segunda reunión se celebró en Mbabane (Swazilandia) en abril del pasado año 1976, con asistencia de representantes de los trece Estados entonces miembros del grupo, así como de Angola, Zaire y, con carácter de observadores, del ANC rhodesiano y del SWAPO de Namibia.

En el curso de dicha reunión se recomendó el establecimiento de un mercado común de las Naciones del Africa Oriental y Meridional; se discutieron las posibilidades y forma de ampliar la cooperación regional en una serie de campos y de liberarse de la dependencia económica de las Naciones desarrolladas, encargándose al Consejo el estudio ulterior de tales recomendaciones.

También se discutieron en la Conferencia temas políticos que, si ajenos totalmente a los objetivos de la institución, su tratamiento resulta inevitable en el contexto geográfico de la reunión, al menos como declaración retórica.

Así los asistentes acordaron «apresurar la liberación de Rhodesia, Namibia y Africa del Sur», mediante el empleo de medios económicos, y convocar en el curso del año una Conferencia para discutir la situación de dichos territorios. La Reunión adoptó igualmente una resolución apelando a la Comunidad Internacional para que ayudase a Mozambique a compensar los perjuicios económicos que le había causado su decisión de bloquear a Rhodesia.

De acuerdo con el Informe Final de la Conferencia se trató, como antes señalamos, de la crítica situación económica del UNDAT de Lusaka y de la necesidad de solicitar ayuda externa para el mismo de otras fuentes.

Se estudiaron varios proyectos de infraestructura como la construcción de diversas carreteras y ferrocarriles transafricanos⁸.

Se discutió la posibilidad de integrar («pooling») los servicios aéreos de Lesotho, Swazilandia y Botswana.

⁸ Como las carreteras de Addis Abeba (Etiopía) a Gaborone (Botswana) y de Maputo (Mozambique) a Luanda (Angola).

LUIS MARIÑAS OTERO

Se solicitó del UNDAT de Lusaka que estudiase un programa de reorientación de los sistemas educativos en Africa.

Se examinó el problema de la mano de obra a nivel continental, llegándose a la conclusión de que existe una gran escasez de personal cualificado para los niveles superiores y, aún en mayor grado, para los intermedios.

Se recomendó el establecimiento de relaciones bancarias directas, tanto con carácter bilateral como multilateral, entre los Estados miembros, a fin de crear una especie de Caja de Compensación a nivel plurinacional que eludiese los pagos en divisas fuertes.

Se recomendó el estudiar la posibilidad de realizar proyectos de colonización agraria a nivel plurinacional.

En el plano industrial se aconsejó estudiar proyectos conjuntos en los campos de implementos agrícolas, fertilizantes, siderurgia, producción farmacéutica, etc., de escasa viabilidad dentro del grupo económico de los Estados de la subregión, al menos en condiciones objetivas—económicas y de infraestructura—actualmente imperantes.

Se aconsejó a los Estados miembros realizar negociaciones bilaterales para cooperar en programas de desarrollo de interés mutuo y supranacional, evitando la duplicidad de proyectos—una de las razones que llevaron precisamente a la creación de los UNDAT—siendo la primera propuesta en tal sentido la realizada por Lesotho, Swazilandia y Mozambique para la utilización conjunta de la refinería petrolera de Maputo.

Y, por último, se recomendó el estudio de la colaboración subregional en el transporte marítimo, en campos tales como la creación de una flota multinacional de cabotaje.

Primeros pasos, como vemos, de una nueva Organización entre las infinitas surgidas en los últimos años para conseguir una mejor colaboración multinacional dentro de un ámbito regional.

LUIS MARIÑAS OTERO