

## LA COOPERACION DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) HACIA COSTA RICA DURANTE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ EN CENTRO AMERICA

*Lic. Juan Carlos Ramírez*

Profesor, Escuela de Relaciones Internacionales

### a. Reseña de la Cooperación del PNUD

La cooperación internacional para el desarrollo ha sido una preocupación central para las Naciones Unidas desde su fundación en 1945. Es por ello, que se crean en ese entonces, el Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial, a través de los cuales se buscaba canalizar lo concerniente a la cooperación técnica internacional.

En el seno de Naciones Unidas ha existido un firme propósito en promover la cooperación internacional con el fin de que los países en desarrollo puedan aspirar a mayores niveles de bienestar económico y social para sus pueblos. Este espíritu se expresa entre otros, en el artículo primero párrafo tres de la Carta que plantea que la organización debe «... realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.» En igual sentido se expresan los artículos 13 y 55 de la Carta respecto a la promoción de la cooperación internacional.

Costa Rica fue beneficiada con estos esfuerzos de cooperación enunciados en la Carta, así tenemos que en el

campo de la Asistencia Técnica se mostró una tendencia creciente en la aportación de recursos provenientes del Sistema de Cooperación de Naciones Unidas en el período 1953-59. Este tipo de asistencia consistió principalmente en el envío de expertos y la concesión de becas. Así, con respecto a becas, en 1953 el país recibió un total de 16 del Sistema de Naciones Unidas y para 1957, éstas habían aumentado a 31, es decir que hubo un incremento sustancial. En lo que respecta al valor monetario de esta cooperación, su crecimiento no fue tan considerable, pero no por ello carente de importancia. En el Cuadro No. 1 se puede observar como se pasa de \$126 mil dólares que se recibieron en 1953, a \$144 mil en 1959, con importantes tendencias crecientes y decrecientes durante el período. Sin embargo, vista en términos globales, la cooperación técnica de la ONU solo representó un 10% del total recibido por el país en ese período.

La proclamación de la década del desarrollo durante los años 1960, sin embargo, implicaba un nuevo reto para el sistema de Naciones Unidas en cuanto a su capacidad de respuesta. A mediados de la década en cuestión, una evaluación exhaustiva evidenció la incapacidad del sistema para responder a las crecientes demandas del mundo en desarrollo. Por lo tanto, se hacía necesario la adopción de un nuevo enfoque con respecto al rol de la cooperación internacional para afrontar adecuadamente los nuevos requerimientos de los países en desarrollo. Así lo hizo saber el Secretario General

**Cuadro No. 1**  
**Montos de Asistencia Técnica del Sistema de Naciones Unidas para Costa Rica. 1953-1959**  
**(en miles de dólares)**

ORGANISMOS	1953	1954	1955	1956-57	1958-59
AATNU	1,862	25,950	20,000	33,500	27,600
FAO	15,033	25,265	n.d.	114,200	52,430
OACI	2,383	n.d.	n.d.	8,000	5,000
OIT	n.d.	n.d.	n.d.	13,500	17,850
OMS	49,302	44,195	42,004	n.d.	n.d.
UNESCO	58,181	42,000	17,600	39,370	42,100
<b>TOTALES</b>	<b>126,761</b>	<b>137,410</b>	<b>79,604</b>	<b>208,570</b>	<b>144,980</b>

Fuente: Cuadro construido con base en las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de los años de 1953 a 1959.

de la ONU en un informe presentado ante el ECOSOC a mediados de 1960, «...donde dudaba de la posibilidad de éxito del decenio, a menos de un cambio profundo de las actitudes de los gobiernos de los países desarrollados y subdesarrollados.» (1)

El nuevo enfoque adoptado por la ONU se orientó hacia dos aspectos fundamentales. Por un lado, se instó a los países desarrollados a transferir recursos financieros equivalentes al 1% de sus respectivos PNB, como aporte para la promoción del desarrollo de los países menos adelantados. Por otro lado, se buscó la integración del sistema de cooperación técnica internacional de Naciones Unidas, lo cual se hace efectivo mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial, dando como resultado el surgimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1965, el cual vendría a convertirse en la institución más importante en materia de cooperación técnica internacional en el contexto de la ONU. En consecuencia el PNUD tendría como objetivo: «apoyar y complementar los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo por solucionar los problemas más importantes de su desarrollo económico y fomentar el progreso social y mejorar el nivel de vida.» (2) En este mismo sentido, el PNUD vendría a cumplir diversas funciones, entre las que se señalan:

«Armonizar y facilitar la programación de aportes externos diversos, persigue igualmente la complementa-

ción de recursos, servicios y otras facilidades provenientes de diversas fuentes, maximizando el uso de contribuciones diversas en el campo de la transmisión de conocimientos científicos y adelantos tecnológicos aplicados a los requerimientos y necesidades del proceso nacional de desarrollo económico y social tanto desde su óptica global como por sectores de actividad y regiones diferentes.» (3)

En lo que respecta a la relación entre Costa Rica y el PNUD, es importante mencionar que dicha relación se formaliza en agosto de 1973, cuando ambas partes firman un Acuerdo Marco de Cooperación en el cual se definen sus respectivas competencias.

De acuerdo al convenio en cuestión, «... el PNUD sólo prestará asistencia en virtud de este acuerdo en respuesta a solicitudes presentadas por el Gobierno y aprobadas por el PNUD.» (4) Igualmente, en el convenio se establece que el PNUD brindará cooperación al gobierno y/o instituciones públicas siempre que éstos la soliciten y exista la debida capacidad financiera por parte del PNUD. A este efecto, se establecen oficinas del PNUD en Costa Rica a cargo de un Representante Residente, el cual goza de «plena responsabilidad» y autoridad final en lo concerniente al PNUD en Costa Rica, actuando a la vez como coordinador de las agencias de Naciones Unidas acreditadas en el país.

## b. Formas de financiación y canalización de los recursos del PNUD

Para la formación de los recursos de cooperación, el PNUD combina la utilización de diferentes modalidades, las cuales podrían clasificarse de acuerdo a las dos formas siguientes. En primer lugar, se encuentran los Recursos de Formación Directa, esta modalidad podría ser definida como aquella en la cual el PNUD aporta recursos provenientes de su propio presupuesto, los cuales van paralelamente ligados al aporte de contrapartida hecho por el gobierno receptor. La forma básica de esta modalidad es la Cifra Indicativa de Planificación (CIP), la cual es definida como «el valor proyectado de la cooperación técnica que el PNUD (pone) a disposición del país durante un ciclo quinquenal de planificación, para actividades de CTPD.» (5) La CIP se financia a través de las contribuciones que hacen tanto los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas como los organismos asociados de éste.

En segundo lugar, se encuentran los Recursos de Formación Indirecta, esta modalidad se puede definir como aquella en la cual el PNUD actúa ya sea como administrador (fideicomisario) o como cofinanciador de proyectos de desarrollo en los cuales participan varios oferentes de recursos. Bajo esta modalidad pueden señalarse entre otras:

- **Costos Compartidos:** en la cual, junto a los propios aportes del PNUD se integran recursos en dólares provenientes de otras agencias de cooperación externa.
- **Fondos de Fideicomiso:** en que el PNUD cumple responsabilidades de coadministración de recursos propios o de terceros.
- **Contratos de Servicios:** en los cuales, el PNUD asume responsabilidades de administración de recursos externos.
- **Proyectos Regionales:** financiados por fuentes externas y administrados por el PNUD (ejemplo el Programa Especial de Cooperación para Centroamérica PEC). (6)

La cooperación que brinda el PNUD a los países en desarrollo, y para el caso particular de Costa Rica, se distingue por su carácter eminentemente técnico. Dicha cooperación, de acuerdo con la Ley 5878, se canaliza a través de las siguientes formas:

- a. Los Servicios de Expertos Asesores y Consultores seleccionados por el PNUD o el Organismo de Ejecución.
- b. Los Servicios de Expertos Operacionales seleccionados por el Organismo de Ejecución.
- c. Los Servicios de Voluntarios de Naciones Unidas.
- d. Equipo, suministros no inmediatamente disponibles en Costa Rica.
- e. Seminarios.
- f. Sistemas de Becas o arreglos similares.
- g. Cualquier otra forma de asistencia en que conengan el Gobierno y el PNUD. (7)

La cooperación técnica del PNUD adquiere nuevas dimensiones al iniciarse en 1975 un proceso de discusión, el cual culmina con la adopción en septiembre de 1978 del «Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo», en el cual se buscó dar un mayor énfasis a la utilización de los recursos locales o nacionales de los países en desarrollo. Por ejemplo, la contratación de consultores nacionales, directores y funcionarios nacionales para la puesta en marcha de programas y/o proyectos financiados con recursos provenientes del PNUD.

## c. Condicionalidad de la Ayuda y Areas Preferenciales

La cooperación del PNUD se diferencia de aquella otorgada por otras fuentes, por el carácter flexible de su condicionalidad, esto debido a dos razones fundamentales. Primero, por el carácter técnico de la asistencia que ofrece el PNUD, y segundo, por el carácter multilateral de dicha fuente, que al ser ésta parte de Naciones Unidas, su cooperación debe estar en función de la promoción del desarrollo económico y social, y en apego de los intereses del estado receptor. En este sentido, en lo que concierne a Costa Rica, dicha condicionalidad se caracteriza por dos elementos. En primer término, el PNUD transfiere «...la responsabilidad primaria en el gobierno para preparar con la colaboración del Representante Residente su Programa de Cooperación Técnica con el PNUD». (8) Esto significa que el gobierno puede programar su cooperación con el PNUD, tomando en cuenta sus prioridades de desarrollo económico y social.

En segundo término, el PNUD pone como requisito indispensable para otorgar los recursos, que el Estado receptor aporte recursos suplementarios bajo el concepto de **Fondos de Contrapartida**. Se estima que alrededor de un 60% de los requerimientos financieros de los proyectos financiados por el PNUD, son recursos de contrapartida.

Por otra parte, en el IV Programa Quinquenal (1986-91) del PNUD para Costa Rica, se establecieron que serían las áreas preferenciales hacia las cuales se dirigiría la cooperación del PNUD. Dichas áreas estaban en conjunción con los programas de desarrollo que la Administración Arias Sánchez buscaba implementar en ese entonces. Entre estas preferencias figuraban:

- a- Desarrollo Rural Integrado.
- b- Planificación Urbana.
- c- Creación de Empleo.
- d- Comercio Internacional.
- e- Asentamientos Humanos.
- f- Ciencia y Tecnología.
- g- Educación.
- h- Transporte y comunicaciones.
- i- Industria.
- j- Formación Profesional.
- k- Asuntos Generales de Desarrollo. (9)

El sector concierne a los asuntos generales de desarrollo figuró como el sector principal al cual se otorgaron recursos de la cooperación del PNUD, habiendo recibido aproximadamente un 50% del monto total de la cooperación otorgada por dicho organismo a Costa Rica.

#### d. Montos Globales de la Cooperación del PNUD 1986-90

En lo que respecta a los volúmenes globales de la cooperación del PNUD, es importante señalar que ésta no es alta en términos cuantitativos. Así se desprende de la Cifra Indicativa de Planificación otorgada a Costa Rica para el IV Quinquenio 1986-93, la cual no sobrepasó los \$5.5 millones.

Sin embargo, podría afirmarse que la importancia real del PNUD, radica en su capacidad de canalizar recursos provenientes de otras fuentes cooperantes. Así por ejemplo, de acuerdo a datos elaborados por MIDEPLAN, de \$27 millones registrados como el total de la cooperación del PNUD para el quinquenio en cuestión, un 80% fueron recursos provenientes de otras fuentes, los cuales fueron administrados por dicho organismo. Es decir, la CIP apenas representó el 20% del monto total. Nótese en el Cuadro No. 2 la participación de las

**CUADRO No. 2**  
**EL PROGRAMA NACIONAL COSTA RICA/PNUD 1986-1991**  
**(miles de dólares)**

<i>Cooperación por Tipo y Fuente</i>	<i>Monto Actual</i>
<b>A. Cooperación Técnica</b>	
1. Cifra Indicativa (CIP)	5,589.000
2. Costos Compartidos (C/C)	4,578.947
Gobierno	1,898.147
Terceros	2,680.800
SUBTOTAL CIP-C/C	10,167.947
3. Fondos de otras Agencias del Sistema ONU.	
UNIFEM	122.226
UNFPA	1,141.769
ONUDI	883.914
IAEA	26.088
UNFDAC	200.000
SUBTOTAL OTRAS AGENCIAS ONU	2,673.997
4. Fondos de Otras Fuentes	
Gobierno/USAID	1,190.000
Gobierno/Banco Mundial	3,500.000
Gobierno/Italia	1,797.180
SUBTOTAL OTRAS FUENTES	6,487.180
Total de Cooperación Técnica de todas las fuentes	19,329.124
<b>B. Cooperación Alimentaria</b>	
5. Programa Mundial de Alimentos	7,727.843
Total de Cooperación Alimentaria	7,727.843
<b>TOTAL GENERAL DE LA COOPERACION</b>	<b>27,056.967</b>

Fuente: MIDEPLAN. *Actualización de las Principales Fuentes de C.I.*, Op.cit, p.58.

**CUADRO No. 3**  
**COSTA RICA: COOPERACION DEL PNUD 1986-90 POR SECTORES**  
 (miles de dólares)

Sector	1986	1987	1988	1989	1990
-Desarrollo General	575.4	4,554.8	2,134.7	n.d	n.d
- Recursos Naturales	46.2	0.0	0.0	n.d.	n.d.
- Agricultura y Silvicultura y pesca	76.2	292.2	8.4	n.d.	n.d.
- Industria	0.0	426.7	0.0	n.d.	n.d.
- Transporte y comunicac.	2.6	61.4	0.0	n.d.	n.d.
- Comercio internacional	390.1	1 659.9	266.2	n.d.	n.d.
- Asentamientos humanos	22.0	43.9	792.1	n.d.	n.d.
- Salud	0.0	467.5	0.0	n.d.	n.d.
- Educación	212.0	172.7	39.9	n.d.	n.d.
- Empleo	0.0	466.5	150.8	n.d.	n.d.
- Asistencia Humanitaria	0.0	0.0	0.0	n.d.	n.d.
- Condiciones sociales	40.0	160.0	0.0	n.d.	n.d.
- Cultura	20.0	447.4	43.7	n.d.	n.d.
- Ciencia y Tecnología	0.0	1.819.1	159.5	n.d.	n.d.
<b>TOTAL</b>	<b>1,384.5</b>	<b>9,572.1</b>	<b>3,595,4</b>	<b>1.805.9</b>	<b>1.501.1</b>

Fuente: Informes anuales del PNUD, 1986-90.

diferentes fuentes cooperantes en la formación del programa de cooperación del PNUD hacia Costa Rica.

Por otro lado, es importante notar que del monto global registrado, el 71% ingresó bajo el concepto de cooperación técnica, y el resto fue por concepto de ayuda alimentaria. Lo anterior demuestra fehacientemente el énfasis de carácter técnico de la cooperación proveniente del PNUD. Igualmente es importante observar cómo se distribuyeron estos recursos en término de los sectores económico-sociales. Dicha información puede apreciarse en el Cuadro No. 3.

Se confirma entonces como los programas sobre desarrollo reciben un mayor apoyo por parte del PNUD. Entre estos destacan: desarrollo general, ciencia y tecnología, comercio

exterior y asentamientos humanos; los cuales recibieron aproximadamente un 70% del total de los recursos.

Finalmente, un aspecto importante de mencionar es que la cooperación del PNUD entre 1986 y 1990 era congruente con uno de los objetivos del Gobierno, que fue el de utilizar la cooperación internacional como soporte a los esfuerzos de paz en Centroamérica, así como, para reforzar la implementación de programas de desarrollo a nivel nacional. Sin embargo, el PNUD en ese momento planteó al gobierno una serie de críticas y recomendaciones en función de una mejor administración de los recursos de cooperación internacional. Por lo que las acciones del gobierno estuvieron orientadas en tres sentidos, a saber: diversificación de fuentes cooperantes, redefinición del marco institucional encargado de la coopera-

ción y la formulación de una estrategia de cooperación internacional.

Así mismo, a finales de 1989 la ONU aprueba una importante iniciativa de cooperación para Centroamérica, a la cual se le denominó, «Programa Especial de Cooperación para Centroamérica» el cual sería implementado después de 1990. Esto daba a entender que la prioridad en el futuro inmediato sería la cooperación regional y por ende la implementación de programas y proyectos conjuntos entre los países centroamericanos.

### CITAS BIBLIOGRAFICAS

(1) SEARA VAZQUEZ (Modesto) *Tratado General de la Organización Internacional*, México, Fondo de Cultura Económico, 2.ed, 1982, p. 349.

(2) Asamblea Legislativa. *Colección de Leyes y Decretos, Ley N. 5878*, San José 7 de agosto de 1973.

(3) MIDEPLAN. *Actualización de las principales fuentes de cooperación internacional*, Op. cit., p. 55.

(4) Asamblea Legislativa. *Colección de Leyes y Decretos, Ley No. 5878*, art. 2, San José, 7 de agosto de 1973.

(5) SELIGMAN (Ruth) «El Plan de Acción de Buenos Aires». En: *Revista Cooperación Sur*, Nueva York, PNUD, No. 2, 1988, p. 7.

(6) MIDEPLAN. *Actualización de las Principales Fuentes de C.I.*, Op. cit., p. 55.

(7) Asamblea Legislativa. *Colección de Leyes y Decretos, Ley N. 5878*, Op. cit., p. 87.

(8) MIDEPLAN. *Actualización de las Principales Fuentes de C.I.*, Op. cit., p. 50.

(9) MIDEPLAN. *Actualización de las Principales Fuentes de C.I.*, Op. cit., p. 53. Véase también, *Informes Anuales del PNUD*, 1987-91.