



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/1994/28
28 de abril de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1994
Nueva York, 10 a 13 de mayo de 1994
Tema 7 del programa provisional

Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

Informe del Administrador

I. OBJETIVOS

1. Este informe se presenta de conformidad con el inciso i) del párrafo 5 de la decisión 92/2 del Consejo de Administración, de 14 de febrero de 1992, en que el Consejo decidió examinar el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) cada dos años. En el informe se bosquejan los aspectos principales de las actividades que el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas realizó durante el bienio 1992-1993, en respuesta a los problemas que la comunidad internacional tenía ante sí, y se expone cómo las actividades del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas han tenido repercusiones cada vez mayores en muchas de las iniciativas recientes de las Naciones Unidas, en la amplia gama que abarca desde las actividades para el desarrollo hasta las actividades humanitarias y relativas a la paz. Se aspira a que el Consejo de Administración adopte medidas respecto de: a) la gestión de la iniciativa para la transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados (TOKTEN) y b) la planificación de la utilización de los recursos para fines generales del Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias.

II. ORIENTACIONES AMPLIAS DEL PROGRAMA EN 1992-1993

2. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas lleva a cabo un promedio de 3.500 asignaciones cada año, y en un momento dado tiene habitualmente más de 2.000 asignaciones en ejecución (al 31 de diciembre de 1993 prestaban servicios 2.085 especialistas voluntarios). Las actividades de los Voluntarios de las Naciones Unidas se siguen centrando fundamentalmente en las cuatro esferas principales que se indican a continuación:

a) Actividades tradicionales de cooperación técnica para el desarrollo (un poco más de la mitad de las asignaciones), en las que los especialistas voluntarios prestan servicios dentro del marco de los proyectos del sistema de

las Naciones Unidas, la mayoría de los cuales se financian con cargo a las cifras indicativas de planificación (CIP) del país correspondiente. Se están aplicando importantes conocimientos obtenidos acerca de cómo mejorar incesantemente la gestión y lograr que dichas actividades sean más sostenibles, con arreglo a las enseñanzas derivadas de un conjunto de evaluaciones que se realizaron en todos los países durante el bienio y que abarcaron los sectores de la salud y la educación;

b) Apoyo a las iniciativas basadas en la comunidad (una quinta parte del total de asignaciones). Con el antecedente de las actividades que llevaron a cabo varias organizaciones basadas en la comunidad y algunas organizaciones no gubernamentales locales de menor tamaño, así como de las experiencias acumuladas en el tradicional programa de servicios de desarrollo nacional, los Voluntarios de las Naciones Unidas contribuyeron a que se aprovecharan en mayor medida la experiencia y los recursos locales y ayudaron a identificar formas de conocimientos técnicos autóctonos que se pudieran reproducir. El Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias posibilitó que el Programa explorase, de manera creativa y orientada hacia la acción, nuevas esferas de programas, tales como las redes de artesanos, las actividades de rehabilitación de discapacitados basadas en la comunidad y las comunicaciones entre los grupos locales de aprovechamiento de los recursos;

c) Actividades de las Naciones Unidas relativas a la paz (casi una quinta parte del total de asignaciones), financiadas por las propias operaciones especiales o con cargo a fondos fiduciarios negociados con los Voluntarios de las Naciones Unidas. Las actividades más importantes de esa índole fueron las relacionadas con los preparativos de las elecciones y las campañas de democratización y con la reincorporación a la vida civil de los soldados desmovilizados, especialmente en Camboya y Mozambique;

d) Actividades de socorro humanitario y rehabilitación (una décima parte del total de asignaciones), con las cuales han colaborado los especialistas voluntarios dando apoyo a la asistencia para los refugiados, los programas de ayuda alimentaria y otros programas de emergencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (OACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la coordinación, por lo general, del Departamento de Asuntos Humanitarios. La mayoría de las asignaciones se llevaron a cabo en complejas situaciones de emergencia de las que se ocupan las principales operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz.

3. Las líneas divisorias entre esas categorías, que previamente habían sido nítidas, han ido desapareciendo, a medida que la propia comunidad internacional ha ido reconociendo que las actividades de socorro, consolidación de la paz y las actividades para el desarrollo están cada vez más entrelazadas en las situaciones en que se encuentran los pueblos en un número cada vez mayor de países Miembros de las Naciones Unidas. Las actividades de los Voluntarios de las Naciones Unidas en esas cuatro categorías, aparentemente dispares, se han orientado por el criterio común de aprovechar la capacidad de los Voluntarios de prestar apoyo de manera eficaz a las actividades realizadas por grupos de comunitarios vulnerables y de bajos ingresos para alcanzar la autosuficiencia; y de prestar apoyo a los mecanismos de reacción, resolución y supervivencia de

esos grupos. Esa estrecha relación existente entre los Voluntarios de las Naciones Unidas y el nivel local de recursos, conocimientos y experiencias actúa como el hilo conductor común del Programa y le imprime sus principales características distintivas, lo cual permite a su vez que los Voluntarios de las Naciones Unidas recurran a una sólida base de datos para determinar el contenido de fondo de sus actividades de apoyo a otros niveles de la administración del desarrollo, el fomento de la capacidad y la formulación de políticas (los niveles de distrito y municipios, gobierno provincial y gobierno central) en todo el sistema de las Naciones Unidas.

III. CUESTIONES DE POLÍTICA

4. Las experiencias obtenidas durante el bienio indican que el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas ha ampliado su participación en toda la gama de actividades relacionadas con el desarrollo, la asistencia humanitaria y la paz, y que se ha prestado especial atención al papel especial de los Voluntarios que confiere características singulares a la contribución que éstos hacen. Es indudable que las responsabilidades que incumben a las Naciones Unidas han evolucionado desde 1970, cuando la Asamblea General otorgó por primera vez el mandato al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, y que esa evolución se ha efectuado de manera más notable durante el último bienio. Ya ha quedado demostrado que los Voluntarios desempeñan un papel particularmente apropiado en muchas de las situaciones de consolidación de la paz y ayuda humanitaria, sobre todo si los efectos de éstas se han de sostener mediante la creación de las estructuras necesarias y la participación a nivel local.

5. Durante el bienio, el Programa procuró elaborar, junto con sus organismos asociados, un criterio estratégico para el período comprendido entre 1993 y 1996. Además, en abril de 1993, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) publicó una nota de orientación sobre la contribución de los Voluntarios al sistema de las Naciones Unidas. La Dependencia Común de Inspección y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto reconocieron también la participación de los Voluntarios de las Naciones Unidas en "Un Programa de Paz" y la Asamblea General ha seguido examinando la función desempeñada por los especialistas voluntarios entre los miembros del personal civil de las operaciones de las Naciones Unidas. Se está resolviendo la difícil tarea de combinar la necesidad de centrarse en el Programa con la de mantener la pertinencia de éste respecto de toda la gama de demandas del continuum, identificando cuidadosamente el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas con las perspectivas y el estilo de funcionamiento de los voluntarios especiales, a partir de la sólida base que éstos tienen en la comunidad.

6. A fin de poder dar una respuesta apropiada a las múltiples necesidades de los países en desarrollo, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas ha tenido que dar pruebas de agilidad y flexibilidad para aprovechar al máximo su capacidad de organización y su situación dentro del PNUD y el sistema de las Naciones Unidas. Se ha dado prioridad a la movilización de recursos voluntarios procedentes de todas las fuentes, con miras a la participación, en equipos mixtos, de especialistas voluntarios nacionales e internacionales, trabajadores sobre el terreno de los servicios de desarrollo nacional y voluntarios locales. Tras celebrar amplias consultas y deliberaciones con organismos asociados, y sobre la base de la experiencia obtenida en algunos proyectos experimentales con

voluntarios nacionales, a mediados de 1993 se distribuyó a los organismos asociados en todo el mundo una nota de orientación sobre la utilización de voluntarios nacionales. Entre las demás tareas prioritarias estuvo la de ampliar la gama de los organismos asociados de los Voluntarios de las Naciones Unidas, incluyendo entidades distintas de los gobiernos centrales y los organismos de las Naciones Unidas y promoviendo la participación de más grupos comunitarios locales, autoridades locales y municipales, bancos de desarrollo y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. En tercer lugar, se ha procurado utilizar períodos de asignación muy diversos desde tres meses a un total acumulado de seis años.

7. Aprovechando el Servicio Internacional de las Naciones Unidas de Asesoramiento a Corto Plazo, cuya gestión se transfirió recientemente al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, y trabajando en conjunto con arreglo a algunas modalidades de la TOKTEN, en particular en la Comunidad de Estados Independientes, el Programa ha contribuido a fomentar la complementariedad entre todas las formas de contribuciones voluntarias para el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas. En los procedimientos generales del Programa, la gestión se ha descentralizado y se ha transferido, en la mayor medida posible, a los niveles del país y de los programas. La concesión selectiva de subcontratos a organismos asociados para que desempeñen algunas funciones ha resultado eficaz y ha generado economías. La creación en Chipre de un centro experimental de procesamiento extraterritorial ha posibilitado también que se empezara a comprobar si era eficaz en función de los costos la realización en lugares menos costosos de las transacciones en que interviene un gran volumen de datos.

8. Al examinar las fuentes de financiación de las actividades realizadas durante el bienio por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas en el país, se observa que ha producido una marcada disminución de la participación de los recursos destinados al PNUD (principalmente de las cifras indicativas de planificación (CIP)). En 1992, esa participación disminuyó al 54,7%, en comparación con el 70,1% en 1991; en 1993 fue aún más baja y se estimó en 49,9%. La diferencia se cubrió en gran medida con recursos de las Naciones Unidas y de los fondos fiduciarios (por un total de 27 millones de dólares), en las zonas en que el Programa había iniciado sus operaciones más recientemente. Si bien es indudable que parte de esa disminución es atribuible a la reducción de las CIP programables en general, esa disminución revela también la necesidad de fomentar una mayor conciencia de la pertinencia del Programa respecto de los programas por países que tengan objetivos más definidos y que reciban fondos del PNUD. El Administrador considera que el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas constituye un instrumento esencial para propiciar el objetivo general del PNUD de promover el desarrollo sostenible de los recursos humanos; al cumplir esa tarea, los Voluntarios de las Naciones Unidas podrán aprovechar también muchos de los recursos distintos de las CIP que es necesario movilizar con ese propósito.

9. El llamamiento que el Consejo de Administración ha hecho en varias ocasiones para colocar el programa de servicios de desarrollo nacional sobre una base segura y permanente ha recibido el apoyo generoso y continuo de un donante en particular, al cual sucedió otro. La financiación ordinaria del programa de servicios de desarrollo nacional, sin embargo, sigue siendo inestable. En momentos en que, en lo que respecta al desarrollo, se hace cada vez más hincapié

en el fortalecimiento de la iniciativa y la participación de la comunidad, la necesidad de que el programa de servicios de desarrollo nacional tenga una financiación garantizada y firme es aún más imperiosa. El PNUD seguirá colaborando con los Voluntarios de las Naciones Unidas para recabar más apoyo financiero de otras fuentes con ese propósito.

10. Durante los últimos dos años, las contribuciones al Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias han aumentado moderadamente (véase el anexo). Sin embargo, como esas contribuciones al Fondo siguen siendo moderadas, el nivel de las actividades a las que el Fondo ha prestado apoyo ha sufrido mayores limitaciones por la imposibilidad de comprometer fondos que excedieran del saldo real en caja. Cabe señalar que, cuando se comprometen fondos para un proyecto, los gastos de ese proyecto se consignan extendiéndolos a lo largo de un período de uno a tres años. Por consiguiente, a pesar de haberse asegurado de que los recursos del Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias se comprometieran de manera sustancial y se destinasen a proyectos en tramitación, ese procedimiento da la impresión engañosa de que los recursos del Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias no se están utilizando de manera apropiada. Aunque la mayoría de las contribuciones se reciben en el curso del año en que se formula la promesa, la asignación de esos fondos se aplaza hasta el momento en que se reciban las contribuciones. El criterio que se sugiere en el párrafo 11 de la sección 3 del presente informe flexibilizaría la programación y posibilitaría la utilización más eficaz de los recursos disponibles para los Voluntarios de las Naciones Unidas. Esa práctica propiciaría, además, una mejor ejecución de los programas para satisfacer las crecientes necesidades de las esferas señaladas en la decisión 92/35 del Consejo de Administración y daría lugar a una información más exacta sobre la utilización de los fondos de los donantes existentes y potenciales.

IV. ADOPCIÓN DE MEDIDAS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

11. El Consejo de Administración podría decidir:

1. Tomar nota del alcance de las funciones que desempeñan los Voluntarios de las Naciones Unidas, que abarcan la participación de éstos en todo el continuum de actividades relativas al desarrollo, el socorro humanitario y la paz que se describen en el informe del Administrador (DP/1994/28).

2. Invitar al Administrador a que encargue al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas la gestión de la iniciativa para la transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados (TOKTEN), además de la gestión del programa de Servicio Internacional de las Naciones Unidas de Asesoramiento a Corto Plazo, que ya se ha incorporado al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas.

3. Autorizar al Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas a comprometer fondos, en régimen de financiación íntegra, al recibir las promesas por escrito y no al recibir los fondos.

Anexo

CUADRO SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS: DISPONIBILIDAD
Y UTILIZACIÓN PROYECTADAS DE RECURSOS DEL FONDO ESPECIAL DE
CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS^a

(En millones de dólares EE.UU.)

	Cifras reales		Cifras proyectadas		
	1992	1993	1994	1995	1996
I. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS					
Saldo al 1° de enero	0,49	1,68	3,47	3,77	3,47
Contribuciones voluntarias	1,11	1,76	1,50	1,50	1,50
Intereses y otros ingresos	0,51	0,50	0,80	0,80	0,80
Total de recursos disponibles	2,11	3,94	5,77	6,07	5,77
II. UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS					
Proyectos experimentales	0,43	0,47	2,00	2,60	4,00
III. SALDO DE RECURSOS AL 31 DE DICIEMBRE (I - II)					
	1,68	3,47	3,77	3,47	1,77
IV. PROMESAS PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS AL 31 DE DICIEMBRE					
Proyectos experimentales	1,34	2,26	3,10	3,30	2,00
V. SUPERÁVIT (DÉFICIT) ESTIMADO AL 31 DE DICIEMBRE (III - IV)					
	0,34	1,21	0,67	0,17	(0,23)

^a Recursos para fines generales del Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, con excepción de los recursos para costos externos (estos últimos se utilizan, sobre todo, para sufragar gastos como viajes de asignación y prestaciones por reasentamiento).
