



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

Distr.
GENERAL

DP/1996/4
20 de noviembre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Primer período ordinario de sesiones de 1996
Nueva York, 15 a 19 de enero de 1996
Tema 4 del programa provisional
PNUD

PROGRAMAS POR PAÍSES Y ASUNTOS CONEXOS

Asistencia a Myanmar

Nota del Administrador

I. PROPÓSITO

1. El presente informe contiene a) un panorama general de la asistencia proporcionada a Myanmar desde 1993 de conformidad con la decisión 93/21 del Consejo de Administración y b) propuestas que tal vez desee adoptar la Junta Ejecutiva para seguir prestando asistencia a Myanmar dentro del marco de la decisión 93/21.

II. INTRODUCCIÓN

2. En su decisión 93/21, el Consejo de Administración, al reconocer que todo el pueblo de Myanmar tenía necesidades extremas de ayuda humanitaria y de desarrollo humano básico a nivel de la comunidad, autorizó un gasto de hasta 18 millones de dólares de las asignaciones de la cifra indicativa de planificación del quinto ciclo a fin de continuar la asistencia del PNUD durante un período de 18 meses hasta diciembre de 1994. Se arrastró un monto adicional de 7,5 millones de dólares de los recursos de la CIP reasignados al cuarto ciclo. El Consejo decidió que toda la asistencia futura del PNUD y los fondos conexos a Myanmar se asignaran específicamente a programas que tuvieran efecto a nivel popular de manera sostenible en las esferas de la atención primaria de la salud, el medio ambiente, el VIH/SIDA, la capacitación y la educación y la seguridad alimentaria. También se decidió que se siguiera aprobando la asistencia a Myanmar examinando cada proyecto por separado.

3. En su segundo período ordinario de sesiones de 1994, la Junta Ejecutiva convino en que los 15 proyectos que se estaban ejecutando respondían plenamente al mandato esbozado en la decisión 93/21 del Consejo de Administración y debían continuarse hasta su terminación. Se entendía que la cuestión de la programación futura para Myanmar podría examinarse a su debido tiempo. Desde 1987, Myanmar ha sido clasificado como país menos adelantado.

III. PROGRESO DE LA INICIATIVA PARA EL DESARROLLO HUMANO

4. Un examen y una evaluación de mitad de período de los 15 proyectos (que se describen en su totalidad como Iniciativa para el desarrollo humano) fue realizado por un equipo independiente de asesores, AGRODEV Canada Inc. en diciembre de 1994 y enero de 1995. El Instituto de Harvard de Desarrollo Internacional realizó también varios estudios sobre determinados aspectos de la Iniciativa. Otras evaluaciones, especialmente las realizadas a nivel sectorial por organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales en Myanmar han arrojado luz sobre el proceso de aplicación de la Iniciativa.

5. La Iniciativa para el desarrollo humano ha estado en vigor durante dos años. La mayor parte de sus recursos se han asignado a siete municipalidades en la Zona Seca, el estado de Shan y el delta del Ayeryawaddy (el término "municipalidad" en Myanmar se refiere a una unidad administrativa de entre 200 y 300 aldeas y pueblos pequeños) mientras que una proporción menor se ha asignado a siete municipalidades de los estados de Chin y de Rakhine. Los proyectos se han dirigido casi exclusivamente a zonas rurales. Se ha realizado un esfuerzo por concentrar las actividades de proyectos en los grupos más pobres de la población, los más vulnerables y los que se encuentran en riesgo.

6. AGRODEV Canada Inc. señaló en su informe que la esencia y el contenido de los proyectos corresponden plenamente a la decisión 93/21 del Consejo de Administración y que abordan las necesidades humanitarias urgentes y se concentran en las esferas aprobadas, es decir, la atención primaria de la salud, el medio ambiente, el VIH/SIDA, la capacitación y la educación y la seguridad alimentaria. Los asesores encontraron que, a través de la Iniciativa, se abordaban los tres objetivos derivados de la decisión 93/21 del Consejo, es decir a) efectos directos, mediante mejoras en la infraestructura social y productiva de la comunidad; b) efectos indirectos, mediante la capacidad a nivel de aldea; y c) efectos indirectos, mediante el fomento de la capacidad a nivel de los organismos locales de apoyo.

7. Resulta aún prematuro realizar una evaluación definitiva de los efectos de las actividades de la Iniciativa a nivel popular. Si bien todos los proyectos se encuentran aún en curso y no se han terminado, existen efectos visibles de las actividades de la Iniciativa a nivel de las aldeas. Los servicios de atención primaria de la salud se han mejorado en las municipalidades seleccionadas; se han mejorado los edificios de las escuelas y el suministro de libros de texto y otros suministros escolares ha mejorado considerablemente la situación de la educación; se han capacitado maestros de primaria y trabajadores sanitarios a nivel de las aldeas; se ha mejorado el acceso a las instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento en muchas aldeas; se ha producido un efecto importante en el medio ambiente mediante mejoras en la ordenación de

cuencas, manglares y bosques comunitarios. Se han transferido importantes técnicas nuevas, especialmente en materia de ordenación de cuencas y manglares, mediante enfoques integrados. El desarrollo innovador de las cocinas de leña ha generado un amplio interés popular en algunas de las municipalidades de la Zona Seca; se han realizado mejoras en la seguridad alimentaria de los grupos más pobres y se han estimulado actividades que generan ingresos. Todas estas actividades se han concentrado en el papel de la mujer y en el mejoramiento de su contribución a las actividades a nivel de aldea.

8. Se han realizado esfuerzos considerables por asegurar la adopción de un verdadero enfoque participatorio a nivel local en la ejecución de las actividades de la Iniciativa. Las organizaciones populares han participado activamente en la evaluación de las necesidades, la determinación de prioridades y la elaboración de actividades a nivel local. Los grupos femeninos han participado especialmente en las actividades que generan ingresos. Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han desempeñado un papel importante, tanto en el diseño de proyectos como en la realización de determinadas actividades. Las autoridades administrativas a nivel de municipalidad y de aldeas han cooperado ampliamente en la ejecución de proyectos y la prestación de servicios.

9. En la administración de estos proyectos, se ha logrado un considerable nivel de coordinación y cooperación, especialmente en las municipalidades y aldeas aun cuando cinco organismos especializados de las Naciones Unidas ejecutan 15 proyectos diferentes. Al programa de auxiliares de comunidades, un cuerpo de 28 especialistas locales (muchos de ellos ex Voluntarios de las Naciones Unidas), se debe en gran medida haber generado entusiasmo y facilitar la ejecución de tareas a nivel de aldeas y de comunidades.

10. Si bien el progreso general y sectorial de los proyectos pueden considerarse satisfactorios e imaginativos, están surgiendo fallas, debidas principalmente a la breve duración y el poco tiempo asignado a la Iniciativa. Ha sido preciso el rápido diseño de proyectos y la selección de actividades que producen efectos rápidos. El fomento de la capacidad sostenible y de la organización a nivel de las aldeas no puede realizarse fácilmente en tan poco tiempo. La Iniciativa se dirige principalmente a los grupos más pobres de la población, si bien se necesitan ciertos refinamientos para lograr mayores efectos sobre los segmentos muy pobres de las zonas rurales. Además, es posible mejorar considerablemente las estructuras de gestión, principalmente a nivel local, de manera que se puedan establecer vínculos más extensos entre las actividades de proyectos, lo que podría generar una mayor sinergia.

IV. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES FUTURAS

11. Sobre la base de las experiencias de la Iniciativa hasta la fecha, la oficina exterior, mediante consultas con la Dirección Regional de Asia y el Pacífico, ha iniciado un amplio proceso de consulta y análisis con miras a elaborar un conjunto de propuestas sobre una etapa ampliada de la Iniciativa. AGRODEV Canada Inc. y el Instituto de Harvard de Desarrollo Internacional han formulado varias propuestas para su orientación futura. Se han celebrado consultas con todos los organismos especializados de las Naciones Unidas residentes en Myanmar y con otros organismos de las Naciones Unidas. El

/...

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han sido consultados sobre cuestiones relativas a sus mandatos. Otros organismos especializados (la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (CNUAH), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) han participado como organismos de ejecución en la Iniciativa y se dedican activamente en los procesos de consulta en curso para la etapa de ampliación.

12. Una nueva misión de formulación de proyectos, en que participan asesores experimentados y representantes de algunos organismos especializados de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales inició en octubre de 1995 la formulación de un marco para proseguir actividades relativas a la Iniciativa y determinar y desarrollar actividades de proyectos viables. La misión ha desempeñado su tarea en forma estricta dentro del marco de la decisión 93/21 del Consejo de Administración. La misión ha realizado extensas consultas a todos los niveles en Myanmar, particularmente a nivel de las aldeas y las municipalidades, y en reuniones directas con organizaciones basadas en la comunidad y con los habitantes de las aldeas. También se han consultado las autoridades locales a nivel de aldeas y de municipalidades. Además, se han celebrado consultas con las organizaciones no gubernamentales, los organismos especializados de las Naciones Unidas, el personal de proyectos y representantes diplomáticos residentes en Myanmar, así como con el Gobierno, a fin de obtener su cooperación en la ejecución de las actividades de proyectos.

V. INICIATIVA PARA EL DESARROLLO HUMANO: ACTIVIDADES EN CURSO

A. Recomendaciones para la asistencia futura: consideraciones importantes

13. Varios factores importantes han determinado el carácter y el contenido de las propuestas para proseguir las actividades relativas a la Iniciativa que se presentan a la Junta Ejecutiva para su examen.

14. Todos los proyectos propuestos corresponden al marco de la decisión 93/21 del Consejo de Administración. Se espera que esos proyectos aborden cuestiones críticas en las esferas de atención primaria de la salud (incluida la lucha contra el paludismo y la lepra y su reducción); el medio ambiente; el VIH/SIDA; la capacitación y la educación y la seguridad alimentaria. Estos proyectos continuarán ocupándose en particular de las necesidades humanitarias y las necesidades humanas básicas del pueblo de Myanmar.

15. La actual estructura de proyectos se mantiene en gran medida, según lo recomendado por la misión de formulación de proyectos, y se han modificado en forma práctica con la doble finalidad de consolidación y de aumento de la eficiencia. Es necesario, especialmente en interés de la sostenibilidad, no interrumpir ni trastornar el impulso que se ha generado mediante las actividades

/...

de proyectos en curso. El personal de proyectos ha realizado las tareas que se le asignaron sólo durante períodos de 12 a 18 meses. La evolución de las relaciones de trabajo, si se modifican drásticamente en este punto, exigirá empezar de nuevo y otro período de tiempo para su consolidación. Se efectúan mejoras para aumentar el nivel de coordinación y los vínculos entre las actividades de proyectos. Se espera que la atención particular a la coordinación a nivel de municipalidades y aldeas y la nueva definición del papel del programa de auxiliares de municipalidades sean las características principales de una estructura reformada de gestión.

16. Dentro del marco general de los enfoques actuales, se planifican ajustes y modificaciones de la variedad y el contenido de las actividades de proyectos, en los casos en que proceda. Esos cambios se orientarán de manera que las intervenciones de los proyectos beneficien en forma más directa a los grupos de población más pobres, vulnerables y de alto riesgo. Se concentrarán además en actividades adecuadas de generación de ingresos, especialmente para la mujer. También se efectuarán mejoras para generar un efecto mayor a nivel popular. Se dedicará atención particular al logro de mayor eficacia en función de los costos y al mejoramiento de la sostenibilidad.

17. La experiencia de la Iniciativa hasta la fecha exige mayor flexibilidad en los arreglos de formulación y ejecución de proyectos a fin de asegurar una respuesta constante y eficaz a las necesidades variables a nivel de las aldeas. Esto permitirá además una participación más eficaz de la población local en la evaluación de necesidades y en la ejecución de actividades, incluida la movilización social y de recursos. Una consideración importante para la etapa ampliada será la de estimular esos enfoques flexibles y de participación. Se espera que las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, participen activamente en la formulación y ejecución de las actividades de la Iniciativa.

18. Las actividades de proyectos se concentrarán principalmente en las 14 municipalidades en las que se las ejecuta actualmente (además de la atención primaria de la salud, la lucha contra el paludismo y la lepra y su reducción y el VIH/SIDA, que son actividades de cobertura nacional). Se incluirán unas seis municipalidades adicionales, de las cuales dos entrarán en relaciones complementarias con el ACNUR, a fin de ayudar a los repatriados a reintegrarse en el proceso de desarrollo. También se están realizando consultas con el PNUFID a fin de realizar las actividades adecuadas de conformidad con la decisión 93/21 del Consejo de Administración. Dentro de las 14 municipalidades, se incluirán otras aldeas en las actividades de proyectos de las que se han excluido hasta la fecha. Se espera que la etapa ampliada de la Iniciativa beneficiará a un gran número de personas más pobres, especialmente como resultado de la inclusión de nuevas aldeas en las municipalidades que se cubren actualmente.

B. Propuestas de proyectos

19. Los proyectos propuestos tienen por objeto proporcionar una respuesta concentrada y coherente a las importantes necesidades humanitarias y ambientales de Myanmar. Los recursos limitados con que cuenta el PNUD sólo pueden cubrir una pequeña parte de estas necesidades y se les orienta hacia las aldeas y

/...

municipalidades de las divisiones y estados del país que sufren mayores privaciones, sufren más de la pobreza aguda y son más vulnerables a los peligros del medio ambiente. Si bien cada proyecto tendrá la forma de un conjunto de actividades discretas, es evidente que existen grupos dentro de ellas que exigen interconexión. En la formulación y ejecución de todos estos proyectos, se asegurará la constante cooperación y colaboración estrecha con los organismos especializados de las Naciones Unidas, y especialmente con el UNICEF y el FNUAP en esferas como las de educación, el abastecimiento de agua y el saneamiento, el VIH/SIDA, y la lucha contra el paludismo y la lepra y su reducción y la carencia de yodo.

20. Habiendo tomado nota de estos problemas y consideraciones, especialmente de los resultados de la misión de formulación de proyectos, el Administrador propone la siguiente estructura temática y sectorial para las actividades de proyectos.

1. Desarrollo humano y necesidades humanitarias

21. Un conjunto de proyectos, concentrados principalmente en el mejoramiento de los niveles de desarrollo humano y orientados a la satisfacción de las mayores necesidades humanitarias, tratará de aplicar la decisión 93/21 del Consejo de Administración en estas esferas.

22. El proyecto sobre educación se concentrará totalmente en la enseñanza básica y extraescolar. Dos proyectos de educación de la Iniciativa han generado impulso en muchas aldeas de las siete municipalidades, mediante un efecto visible en términos de renovación de edificios escolares y suministro de libros de texto y de lápices. También ha organizado la capacitación de maestros de primaria y las actividades de huertos escolares a fin de mejorar la nutrición y generar ingresos para el mantenimiento de las escuelas. El proyecto propuesto proseguirá estas actividades en un mayor número de aldeas y destacará aún más el componente de capacitación. La educación extraescolar será una nueva característica clave del proyecto, permitiendo a un mayor número de personas beneficiarse de los procesos de educación.

23. El proyecto sobre abastecimiento de agua y saneamiento proseguirá la labor de la Iniciativa en cuanto a proporcionar a las aldeas sistemas poco costosos de acceso al agua, sobre la base de la evaluación de necesidades mediante un enfoque de participación de la comunidad y de participación en los gastos. El proyecto tendrá por objeto abarcar un número mucho mayor de aldeas de las siete municipalidades, aplicando una metodología ya comprobada que ha tenido un alto grado de éxito no sólo en Myanmar sino en otros países.

24. El proyecto sobre VIH/SIDA se vinculará al programa regional basado en Nueva Delhi y se concentrará particularmente en las causas socioeconómicas del problema, que adquiere proporciones alarmantes en Myanmar. Tendrá por objeto fortalecer los cursos nacionales y el programa de acción para prevenir la propagación del VIH/SIDA mediante un conocimiento mayor de los mecanismos de transmisión. El proyecto funcionará en colaboración con el programa nacional de prevención del VIH/SIDA.

25. Las actividades de los proyectos actuales sobre la lucha contra el paludismo y la lepra y su reducción se incorporarán en el proyecto en curso de

/...

atención primaria de la salud. En colaboración con el UNICEF, se concentrará la atención en la carencia de yodo, que tiene un efecto considerable sobre el desarrollo mental de los niños y el bienestar de la mujer, especialmente en las zonas fronterizas. Este proyecto, que se concentra en la Zona Seca, el delta del Ayeryawaddy y las zonas fronterizas continuará la labor de la Iniciativa de satisfacer las necesidades básicas de salud de la población de estas regiones.

2. Medio ambiente y seguridad alimentaria

26. El mejoramiento de las prácticas de ordenación ambiental y de recursos naturales tiene carácter de urgencia en las esferas de proyectos de la Iniciativa en vista de los sistemas de recursos frágiles y altamente vulnerables. Las necesidades de alimentos y de leña, especialmente en los grupos más pobres de la población, pueden satisfacerse en forma sostenible sólo mediante una mayor atención a las prácticas de ordenación de recursos en estas esferas. Los recursos ambientales se han agotado rápidamente como resultado de las presiones demográficas y el aumento de la demanda de consumo.

27. Un proyecto en la Zona Seca de Myanmar abordará cuestiones de agricultura y silvicultura, concentrándose en los agricultores más pobres y en las personas sin tierras, con el objeto de crear actividades que producen ingresos mediante la mejora del acceso a la tierra, el agua y los recursos forestales. Proseguirá la labor innovadora que ya se lleva a cabo para fabricar y comercializar cocinas de leña de alta eficiencia, aliviando la presión sobre el agotamiento de las existencias de leña y reduciendo las cargas de la mujer en particular. Este proyecto reunirá las actividades que se realizan actualmente en virtud de dos proyectos separados sobre agricultura y silvicultura.

28. El proyecto de ordenación de las cuencas en el estado de Shan, que se basa en los logros del proyecto anterior, desarrollará aún más técnicas innovadoras de ordenación de las cuencas, adoptando enfoques de participación de la comunidad y logrando un consenso comunitario sobre la utilización de los bosques de las cuencas. Las oportunidades conexas de generación de ingresos que se estimularán deberán aliviar la presión sobre la explotación de los bosques al permitir a las personas pobres que tengan acceso a otras fuentes de ingresos.

29. El proyecto sobre manglares en el delta del Ayeryawaddy ha iniciado un enfoque sistemático para rehabilitar las extensas zonas de manglares de la región, que se han destruido en gran medida debido a la explotación no controlada de bosques y recursos acuáticos. El proyecto seguirá basándose en estos enfoques, con la participación de comunidades locales en la ordenación de manglares. Este proyecto ha resultado particularmente beneficioso para algunas de las familias más pobres del país y permite renovar un recurso ambiental extraordinario.

30. Los dos proyectos sobre cuencas y manglares constituyen enfoques integrados a la ordenación sostenible del medio ambiente.

3. Proyectos intersectoriales

31. Se propone la ejecución oportuna de tres proyectos de carácter intersectorial que abarcan cuestiones ambientales y del desarrollo humano. Estos proyectos corresponden claramente a la decisión 93/21 del Consejo de

/...

Administración y resultan importantes en cuanto a garantizar el efecto y la sostenibilidad de las actividades realizadas en la mayoría de los proyectos.

32. Los proyectos de efecto rápido que se ejecutaron en los estados de Chin y Rakhine en virtud de la Iniciativa fueron una respuesta a las necesidades urgentes que exigía atención inmediata en esas zonas. Ahora se volverán a formular a fin de obtener un efecto más sostenible. Se adoptará un enfoque integrado en un efecto combinado que incluirá una variedad de intervenciones en diversos sectores (educación, medio ambiente, agua y saneamiento, seguridad alimentaria y generación de ingresos). El proyecto tendrá por objeto fomentar la capacidad a nivel popular mediante enfoques de participación y también abordará las necesidades humanitarias de grupos vulnerables y de alto riesgo en esas zonas desposeídas.

33. La decisión 93/21 del Consejo de Administración exige claramente que las actividades de proyectos se asignen específicamente "a programas que tengan efectos a nivel popular de manera sostenible". Para asegurar estos resultados, algunos de los proyectos en curso han incluido importantes componentes de microcrédito, especialmente para los muy pobres. Es posible movilizar el apoyo de las organizaciones no gubernamentales internacionales y de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de una serie de actividades, especialmente de microcrédito, que permitan a los grupos pobres y vulnerables realizar actividades en pro de su bienestar. Las mujeres de familias pobres serán las principales beneficiarias de un proyecto de este tipo.

34. La tarea del PNUD al continuar la ejecución de la Iniciativa será compleja y constante y exigirá una variedad de conocimientos para vigilar, evaluar y analizar las intervenciones de micronivel y estimular el efecto sostenible a nivel popular. En consecuencia, se propone que el actual proyecto de apoyo a los programas se modifique a fin de realizar varias funciones críticas para la gestión general de la Iniciativa. Permitirá la vigilancia y la evaluación mediante el cuadro actual de auxiliares de programas de las municipalidades que están mejor capacitados. Se realizarán importantes actividades de análisis para comprender en forma más precisa los factores específicos de la región y de las municipalidades que afectan a la pobreza y para permitir la creación de actividades técnicas pertinentes. El proyecto también examinará en forma selectiva las cuestiones que se relacionen directamente con su carpeta de actividades basadas en las aldeas, con miras a permitir una mayor sostenibilidad. Además, el proyecto facilitará arreglos comunes de capacitación y el fomento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales.

VI. ASIGNACIÓN DE RECURSOS

35. Se dispone de una suma no asignada de 52,076 millones de dólares de los recursos de la CIP del quinto ciclo (1992-1996) para la programación. En su decisión 93/21, el Consejo de Administración autorizó gastos por un monto de 18 millones de dólares con cargo a recursos de la CIP del quinto ciclo, además de reasignar recursos de la CIP del cuarto ciclo. Esta cifra ascendía a 7,5 millones de dólares, con lo que se llegaba a la suma total de 25,5 millones en un período de 18 meses, lo que representa un gasto autorizado anual de 17 millones de dólares. Se prevé que los gastos totales anuales se mantendrán en el mismo nivel de 17 millones de dólares.

/...

VII. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA

36. La Junta Ejecutiva tal vez desee:

a) Aprobar la financiación continua de actividades en los sectores esbozados previamente en la decisión 93/21 del Consejo de Administración;

b) Autorizar al Administrador a que apruebe proyectos por separado por un monto total que no exceda de la suma de 52,076 millones de dólares durante el período 1996-1997;

c) Autorizar la ejecución de los proyectos aprobados hasta que se terminen, con gastos anuales que no excedan de la suma de 17 millones de dólares.

d) Pedir al Administrador que presente, en su primer período ordinario de sesiones de 1998, una evaluación de la medida en que la asistencia proporcionada a Myanmar sigue cumpliendo con las disposiciones de las decisiones de la actual Junta Ejecutiva, incluida la decisión 93/21 del Consejo de Administración.
