



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

Distr.
GENERAL

DP/1995/30
26 de abril de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones anual de 1995
Nueva York, 5 a 16 de junio de 1995
Tema 6 del programa provisional
PNUD

INFORME ANUAL DEL ADMINISTRADOR CORRESPONDIENTE A 1994

INTRODUCCIÓN DEL ADMINISTRADOR

I. PANORAMA DE 1994

A. Cambios en las relaciones internacionales: mayor participación y pactos mundiales

1. En 1994 resultó más evidente que nunca el hecho de que el desarrollo es un proceso complejo y multidimensional. La concentración en un sólo aspecto no conducirá al resultado deseado. El desarrollo humano sostenible, concepto introducido por el PNUD en 1993, debe avanzar en los frentes vinculados entre sí que actualmente constituyen la fuerza impulsora de las operaciones del PNUD.

2. La comunidad internacional, colectiva e individualmente, es cada vez más consciente de los puntos fundamentales de este enfoque del desarrollo. Sin duda, el principal acontecimiento oficial de 1994 fue la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. La Conferencia se destacó particularmente por la amplia participación que tuvieron en ella los representantes de la sociedad civil. Ello continuó una tendencia que se inició en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se intensificó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada este año y se fortalecerá aún más en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

3. Los acuerdos concertados por la comunidad internacional en sus conferencias mundiales constituyen una serie de pactos de amplio alcance para el futuro del mundo y sus habitantes. Las Naciones Unidas tienen la obligación, ante los pueblos del mundo y ante sí mismas, de recordar a las naciones los compromisos que han contraído de apoyar los esfuerzos mundiales, regionales, nacionales y locales hacia el logro de objetivos comunes y de organizarse en consecuencia.

4. Al acercarse las Naciones Unidas al cincuentenario de su creación, se habla mucho de introducir reformas que permitan a la Organización hacerse eco de las realidades del presente y los problemas apreciables que se presentan en el futuro. Las guerras entre las principales Potencias y el colonialismo, que constituyeron las preocupaciones principales de los primeros años de las Naciones Unidas, han dado lugar a la preocupación por la distribución del poder económico, el acceso a los recursos naturales del planeta, la aplicación de los derechos humanos, las luchas étnicas y la persistencia de la pobreza. Se está volviendo a hacer hincapié en la distinción entre pueblo y gobierno, que siempre ha ocupado un lugar central en la Carta. La eficacia y la pertinencia de las distintas entidades que se conocen colectivamente como "el sistema de las Naciones Unidas", así como su conducción apropiada y los vínculos existente entre ellas, son objeto de examen continuo.

5. El PNUD debe analizarse en este contexto de cambio en las relaciones internacionales, búsqueda de un nuevo orden mundial y examen exhaustivo de la finalidad, las funciones y la estructura de las Naciones Unidas, contexto en el cual el PNUD debe cumplir su mandato de realizar el desarrollo humano sostenible, aprobado por la Junta Ejecutiva en su decisión 94/14, adoptada en el período de sesiones anual de 1994.

B. La respuesta y el enfoque del PNUD

6. En su 40º período de sesiones, el Consejo de Administración invitó al nuevo Administrador a que diera a conocer sus opiniones sobre la futura orientación que debía adoptar la organización. En consecuencia, tras celebrar consultas dentro y fuera de la organización, en febrero de 1994 el Administrador presentó personalmente a la Junta Ejecutiva sus "planes de cambio", donde exponía su visión del papel futuro y las metas principales del PNUD. En marzo, se convocó en Rye (Estados Unidos de América) una reunión de todos los funcionarios superiores del PNUD con el objetivo fundamental de llegar a un entendimiento común de los "planes de cambio" y trazar un plan para su puesta en marcha. Sobre esa base, en junio de 1994 el Administrador presentó a la Junta un informe titulado "Iniciativas para el cambio" (DP/1994/39).

7. En su decisión 94/14, la Junta Ejecutiva elogió al Administrador por su informe y acordó que "la misión general del PNUD deberá consistir en ayudar a los programas nacionales en su esfuerzo por realizar el desarrollo humano sostenible, en consonancia con sus programas y prioridades nacionales de desarrollo". Además, alentó "al Administrador a continuar sus esfuerzos para ajustar el programa del PNUD, mediante la activación de los tres objetivos y las cuatro esferas prioritarias enunciadas en el informe (DP/1994/39), teniendo en cuenta las opiniones expresadas en el período de sesiones anual de 1994 y los actuales debates sobre los ajustes ulteriores en el quinto ciclo del programa". Al mismo tiempo, la Junta destacó "que las prioridades nacionales de desarrollo serán el principal determinante de los programas apoyados por el PNUD, que deben seguir siendo conducidos por los países".

8. En el documento DP/1995/31, el Administrador informa de los progresos alcanzados en la aplicación del programa del PNUD, en cumplimiento de la solicitud de la Junta Ejecutiva.

C. Ampliación del concepto de actividades de desarrollo

9. En el documento sobre los principales programas (DP/1995/30/Add.1) se traza un panorama de la labor desarrollada por el PNUD en 1994. Las actividades del PNUD reflejan la diversidad de mandatos otorgados a la organización y a otros fondos y programas de responsabilidad del Administrador. Las actividades emprendidas también reflejan la evolución del concepto de desarrollo humano sostenible. Hasta hace pocos años, el desarrollo se interpretaba fundamentalmente desde un punto de vista socioeconómico estrecho. La importancia de la participación popular en el proceso de desarrollo y de su conducción racional es objeto de reconocimiento y apoyo crecientes.

10. Una parte del mandato general del PNUD es el apoyo a la participación amplia en el desarrollo. Numerosos programas y proyectos que reciben apoyo del PNUD fomentan la participación y la autonomía de los pobres. Por ejemplo, en Sri Lanka, un programa de desarrollo rural integrado ha movilizado a más de 700 grupos comunitarios y ha contribuido a facilitarles el acceso a servicios y recursos. Simultáneamente, las actividades de desarrollo a nivel popular están en aumento en más de 100 aldeas; se ha creado un comité consultivo de organizaciones no gubernamentales y se ha establecido una red de ahorro y crédito rural. Esta iniciativa apoyada por el PNUD ha mostrado la manera de aumentar la interacción entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

11. En el Sudán, los cinco planes de desarrollo de zona iniciados hace varios años con un importante apoyo del PNUD han posibilitado la participación de miles de pobres, especialmente mujeres, y se consideran un modelo para otras partes del país y para otros países. Como en el caso de Sri Lanka, el crédito es un componente importante del programa.

12. El PNUD adoptó varias iniciativas concretas en 1994 para fomentar una mayor participación de los posibles protagonistas y beneficiarios del desarrollo.

13. La Conferencia Internacional sobre la Paz y el Desarrollo, celebrada en Honduras en octubre de 1994, representó la culminación del esfuerzo sostenido de los países de la región, apoyados por el PNUD, por lograr un consenso sobre las cuestiones de paz y democratización en Centroamérica. En la Conferencia participaron representantes de los gobiernos, el sector privado, cooperativas, sindicatos, comunidades indígenas, universidades, organizaciones regionales y la comunidad de donantes. Uno de los resultados ha sido la institucionalización del diálogo con la sociedad civil.

14. Un paso importante hacia la creación de condiciones para la participación plena de las personas en la sociedad es la celebración de elecciones libres y limpias basadas en el sufragio universal. En estrecha colaboración con la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, el PNUD ha respondido a un número cada vez mayor de solicitudes relacionadas con la introducción o el refinamiento del proceso electoral, como en el caso del Chad, Etiopía, Mozambique, el Togo y Uganda en África y del Brasil en América Latina. Algunos especialistas de los voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) participaron en varias de estas actividades, en particular como observadores y promotores electorales en Mozambique y Sudáfrica.

15. Otras iniciativas apoyadas por el PNUD han apuntado a lograr el acceso a las garantías procesales y a los derechos adquiridos. Por ejemplo, en Rusia se celebró un Seminario Internacional sobre Ombudsman, como parte del programa para la democracia, la función de gobierno y la participación de los ciudadanos, para los Estados de Europa oriental y la ex Unión Soviética. En el Ecuador, la segunda fase de un programa de capacitación humanitaria para las fuerzas armadas abarcó cuestiones de derechos humanos.

16. En todos los ejemplos anteriores, el PNUD respondió a peticiones de los países interesados. En esferas tan delicadas como éstas, las Naciones Unidas poseen una clara ventaja comparativa como entidad asociada: los países que presentan peticiones son miembros de la Organización y parte en sus mandatos. En el sistema de las Naciones Unidas, el PNUD tiene un mandato que le permite responder con flexibilidad y dispone además de una extensa red de oficinas nacionales dotadas de personal con conocimientos y experiencia de los países, así como de acceso a expertos mundiales.

D. Gestión pública

17. Es evidente desde hace mucho tiempo que en numerosos países es necesario proceder a la reforma del sector público, incluida la administración pública. En los países en transición de economías de planificación central a economías de mercado, esa necesidad es imperiosa. En los últimos años la atención se ha centrado en Europa oriental y la ex Unión Soviética, pero la necesidad se extiende a varios países de Asia y África que atraviesan un proceso similar de transición. En Viet Nam, el PNUD está ayudando a reformar los sistemas jurídico, financiero y monetario, con especial hincapié en las cuestiones de ajuste social. Se le ha asignado la responsabilidad principal de apoyar al Gobierno en la coordinación y gestión de los recursos de cooperación externa. Se están desarrollando actividades análogas en todos los continentes, desde el programa de privatización en el Perú hasta las reformas administrativas y fiscales en el Líbano y la reforma de la administración pública en Zambia.

18. En 1994 se finalizó un importante estudio sobre el desarrollo de la capacidad encargado por el PNUD. La principal conclusión, que el PNUD corroboró rigurosamente mediante un análisis de su propia experiencia, fue que los obstáculos más importantes al desarrollo de la capacidad en muchos países no radicaban en la esfera del establecimiento de capacidad o de las instituciones sino en el aprovechamiento y la conservación eficaces y coordinados de la capacidad ya existente. Muy a menudo el potencial de capacidad no se concreta debido a un entorno desfavorable en que faltan incentivos y otras motivaciones y en que las estructuras de sueldos y otras características de los mercados del trabajo son rígidas, lo que impide que la productividad y los méritos se recompensen adecuadamente.

19. La conclusión de este análisis reciente pone de relieve la importancia decisiva de la función de gobierno: capacidad de respuesta y rendición de cuentas y un sector público eficiente que proporcione un entorno favorable en el que la capacidad de las personas pueda expresarse y recibir una justa recompensa en la sociedad en general. Para que el desarrollo cumpla sus objetivos, la creación de capacidad por sí sola, aunque necesaria, es insuficiente: debe prestarse atención a la utilización y conservación de la capacidad para que los

enormes recursos invertidos en el capital humano e institucional arrojen los resultados deseados. Por consiguiente, la preocupación por la gestión pública es parte de la preocupación por la sostenibilidad del desarrollo.

E. Informe sobre el Desarrollo Humano

20. El Informe sobre el Desarrollo Humano correspondiente a 1994 se centró en la seguridad humana. El éxito de esta serie ha llevado a varios países a solicitar asistencia en la elaboración de los informes nacionales sobre el desarrollo humano, en particular en África, Asia y el Pacífico y en los países de Europa oriental y de la Comunidad de Estados Independientes. En esta última, se están elaborando más de 20 informes de esta índole.

21. En Egipto, el PNUD prestó apoyo para la elaboración del informe y las estrategias sobre el desarrollo humano nacional, que abarcó las 26 prefecturas. La reunión posterior de prefectos, la reasignación de presupuestos en favor de las regiones más pobres y la aplicación de las medidas de acción complementaria en las comunidades constituyen importantes contribuciones al futuro desarrollo del país. Otros 10 países de la región de los Estados árabes han expresado interés en los informes nacionales sobre el desarrollo humano, y la experiencia de Egipto se dará a conocer mediante un curso práctico financiado por el PNUD.

22. En la región de Asia y el Pacífico, se hicieron informes sobre el desarrollo humano en Bangladesh, Filipinas y las islas del Pacífico. A raíz del informe correspondiente a esta última región, la Reunión Ministerial del Foro del Pacífico Meridional, celebrada en agosto, aprobó la "Declaración de Suva sobre desarrollo humano sostenible". En otras partes del mundo están en preparación varios informes que incorporan una nueva perspectiva a los planes y programas de desarrollo de los países correspondientes. En 11 países de África se ha puesto en marcha el programa de estudios de las perspectivas nacionales a largo plazo. Esos estudios también se ocupan del desarrollo humano y la sostenibilidad y complementan la labor en marcha en torno a los informes nacionales sobre el desarrollo humano.

23. Análogamente, algunos países han invitado al PNUD a que participe en sus actividades dirigidas hacia el desarrollo humano sostenible a nivel de política. A solicitud del Presidente de Bolivia, el PNUD organizó un seminario para funcionarios de alto nivel cuyo objetivo era aplicar el concepto de desarrollo humano sostenible en las políticas, los planes y los presupuestos nacionales. En Maldivas, un estudio que recibió apoyo del PNUD, titulado "Desarrollo humano sostenible en Maldivas: un análisis de la situación", ha influido notablemente en el debate sobre el desarrollo en ese país.

F. Desastres y disturbios: desarrollo y oportunidad

24. Los años posteriores a la guerra fría se han caracterizado por una sucesión de incidentes de luchas internas, a menudo étnicas, en diversos países. Los costos directos e indirectos de dichos disturbios, sumados al costo del socorro a las poblaciones afectadas, han superado ampliamente el costo de las actividades de desarrollo en esos países. Los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo se han desviado a las actividades de socorro:

los objetivos a mediano y largo plazo se han subordinado a las necesidades inmediatas. No puede adjudicarse toda la responsabilidad de los disturbios a la pobreza y el subdesarrollo: diferencias étnicas y religiosas han dado lugar a hostilidades aun en países de ingresos medios. No obstante, es cierto que la pobreza y la competencia por recursos naturales limitados a menudo han contribuido a crear tensiones graves, e indudablemente un futuro sin esperanzas no estimula la búsqueda de soluciones pacíficas. Hay argumentos de peso para apoyar el desarrollo equitativo para tener que evitar prestar un apoyo mucho mayor posteriormente en las actividades de socorro. Este concepto se denomina "desarrollo preventivo". También hay argumentos de peso para apoyar las medidas de prevención y preparación en casos de desastre.

25. Si bien su objetivo principal es el desarrollo humano sostenible, el PNUD ha tenido que participar cada vez más en situaciones de desastre. Ello obedece a que el PNUD está presente en muchos países y, lamentablemente, a que esas situaciones se dan cada vez con mayor frecuencia. Con pocas excepciones, el representante residente es también el coordinador residente. Como reafirmó recientemente la Asamblea General en su resolución 48/209, el coordinador residente, en colaboración con otros organismos existentes en el país, organiza y coordina la asistencia internacional. En la medida de lo posible, se trata de colaborar en las actividades en pro del desarrollo aun en situaciones anormales. En algunos casos se ha debido suspender ese intento, como por ejemplo en Liberia, Rwanda y vastas regiones del Afganistán y Somalia en 1994. En esos casos de emergencias complejas, se designa un coordinador de la asistencia humanitaria, que rinde cuentas al Secretario General por conducto del Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Humanitarios.

26. En otros casos, a medida que se va normalizando la situación, se reanuda la cooperación para el desarrollo y, paralelamente, la función del coordinador residente o representante residente. En 1994 hubo mejoras de esa índole en Camboya, América Central y Mozambique, y la situación en Angola y en Haití parece estar mejorando. El PNUD ha debido ocuparse de tareas nuevas en varios países, como ayudar en la remoción de minas y la reintegración de soldados desmovilizados a la sociedad civil.

27. El mejoramiento de la situación política dio lugar a un cambio notable en la capacidad del PNUD de cooperar en Gaza y Jericó y en Sudáfrica.

28. El Programa de asistencia al pueblo palestino comenzó en la Ribera Occidental y en la Faja de Gaza en 1980. Su presupuesto ha ido aumentando de 500.000 dólares a 25 millones de dólares en 1994, y ha atraído recursos de otros donantes. Los recursos se duplicaron de 1993 a 1994 tras la Declaración de Principios firmada por la Organización de Liberación de Palestina y el Gobierno de Israel en septiembre de 1993. La Declaración abrió nuevos horizontes para los palestinos y creó nuevas oportunidades económicas y sociales. El PNUD está en condiciones de continuar desempeñando su papel de intermediario entre los palestinos y la comunidad de donantes.

29. El Gobierno de Sudáfrica y el PNUD finalizaron negociaciones sobre el Acuerdo Modelo Básico en octubre de 1994 durante la visita del Presidente Mandela a la Asamblea General. Anteriormente, en el mes de julio, el PNUD encabezó una misión de investigación del Grupo Consultivo Mixto de Políticas a Sudáfrica, la cual seleccionó, en el contexto del Programa de Reconstrucción y

Desarrollo, algunas esferas en las que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas podía prestar apoyo, como el desarrollo de la capacidad para la formulación de políticas y la planificación del desarrollo, cuestiones relacionadas con la igualdad entre el hombre y la mujer en el desarrollo, generación de empleo, protección y regeneración del medio ambiente, políticas y programas de población, enseñanza elemental y reforma agraria. Esos temas y sectores se explorarán más a fondo durante la elaboración de la nota sobre la estrategia del país, junto con los resultados de la Conferencia internacional de donantes sobre el desarrollo de los recursos humanos en el marco del Programa de Reconstrucción y Desarrollo, celebrada en Ciudad del Cabo en octubre de 1994 en la que el PNUD desempeñó una función sustantiva y de facilitación.

30. Cabe destacar que Sudáfrica, como país relativamente nuevo en la cooperación para el desarrollo, ofrece una oportunidad desusada para que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo funcione como un "sistema", como se prevé en las diversas disposiciones de la resolución 47/199, en lo relativo a la elaboración de la nota sobre la estrategia del país, la armonización de los ciclos de programación en torno del Programa de Reconstrucción y Desarrollo, el establecimiento de locales y servicios comunes, etc.

G. La igualdad del hombre y la mujer en el desarrollo

31. En el curso de 1994, el PNUD apoyó distintas iniciativas en preparación para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que ha de celebrarse en China en septiembre de 1995. Se prestó apoyo a nivel nacional, a través del sistema de coordinadores residentes, y a nivel regional, para, entre otras cosas, la preparación de los informes nacionales a la Conferencia y la promoción del diálogo sobre la situación de la mujer entre los gobiernos, las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo se prestó especial atención a los intereses de la mujer en situaciones de conflicto o de transición, especialmente en África, los países de la Europa oriental y Palestina. Esas actividades dieron lugar a un incremento considerable de los conocimientos generales y de la valoración del papel y de la condición de la mujer en el desarrollo.

32. En el futuro, el PNUD tratará de integrar en el proceso de programación el concepto más amplio de igualdad del hombre y la mujer, centrándose en seis ámbitos temáticos con vistas a la inclusión de las cuestiones de política relacionadas con ese concepto en la gestión pública y la eliminación de la pobreza, la mujer en situaciones de crisis, el medio ambiente, el marco legislativo y el análisis de datos y estadísticas.

33. La adhesión del PNUD al concepto de igualdad entre el hombre y la mujer a nivel interno se puso de manifiesto en el apoyo que prestó a un documento de política sobre el equilibrio entre los sexos en la gestión. Se han establecido objetivos concretos para alcanzar un mayor equilibrio entre hombres y mujeres en el personal administrativo de categoría superior y para mejorar las perspectivas de carrera del personal del cuadro de servicios generales, integrado fundamentalmente por mujeres. Además, los programas de capacitación del PNUD incluirán elementos encaminados a fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer, y el programa de estadísticas desglosadas por sexos, realizado en

colaboración con el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, ofrecerá una importante base estadística, al igual que el próximo Informe sobre el desarrollo humano, 1995, que se dedicará a cuestiones relacionadas con la igualdad del hombre y la mujer en el desarrollo.

H. Medio ambiente

34. En agosto de 1994 se reestructuró la Dirección de Política y Apoyo al Programa (DPAP), que ahora comprende un directorio y varias divisiones, entre las que figura la División de Energía Sostenible y Medio Ambiente. Esa División comprende la Oficina para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Programa sobre la Energía y la Atmósfera, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y Capacidad 21, y se creó con la finalidad de apoyar los esfuerzos del PNUD por que se tengan en cuenta los aspectos ambientales desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones económicas y por promover la plena aplicación del Programa 21 y de otros acuerdos resultantes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).

35. Oficina para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Además de prestar apoyo a la negociación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, la Oficina ha seguido prestando ayuda a los 23 países sudanosahelianos en las siguientes esferas: sistemas de información ambiental; preparación para hacer frente a la sequía y mitigación de sus consecuencias; marco estratégico y gestión de los recursos a nivel local.

36. Programa sobre el medio ambiente y la atmósfera. La principal actividad estratégica del Programa sobre el medio ambiente y la atmósfera hasta la fecha ha sido preparar la Iniciativa del PNUD sobre energía sostenible, que tiene por finalidad ayudar a los países en los que se ejecutan programas a acelerar la ejecución de los relacionados con la energía sostenible y facilitar un acceso más amplio a tecnologías energéticas más eficaces. Por lo que se refiere a las actividades de los proyectos, la actividad principal ha consistido en el desarrollo de varios programas sobre fuentes de energía renovables e inocuas para el medio ambiente y sobre eficacia energética, cofinanciados con donantes bilaterales y multilaterales. El PNUD presta ayuda a 31 países que están tratando de suprimir las sustancias que agotan la capa de ozono, de conformidad con el Protocolo de Montreal. El PNUD ha colaborado con los gobiernos y la industria en el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de proyectos para la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono, y de programas en los sectores de los aerosoles, las espumas, los solventes, los sistemas de refrigeración y los extintores de incendios que contienen halón. Se calcula que esa colaboración habrá permitido eliminar unas 8.500 toneladas de esas sustancias para finales de 1996.

37. Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). La labor del PNUD en el FMAM se centra en cuatro esferas temáticas: la mitigación del cambio climático, la conservación de la biodiversidad y la protección de las aguas internacionales y de la capa de ozono (y de la degradación de los suelos en la medida en que sea pertinente). En diciembre de 1994, la fase piloto de las actividades del PNUD en el marco del FMAM comprendía 55 proyectos de cooperación técnica y

28 estudios de viabilidad previos a la inversión relativos a esos temas. Incluidos los 13 millones de dólares asignados al programa de subvenciones en pequeña escala dirigido a 33 países, los fondos asignados a la fase piloto de los proyectos del PNUD ascienden a 278 millones de dólares.

38. Capacidad 21. Capacidad 21 constituye la principal iniciativa internacional emprendida como resultado de la CNUMAD para aplicar el Programa 21 mediante la promoción de nuevos enfoques de desarrollo; la propiedad de los programas por todos los que intervienen en ellos; la respuesta a las prioridades nacionales; el fomento del consenso en los países y la participación de todos los asociados, incluidos los organismos especializados de las Naciones Unidas y los donantes. Durante 1994, su primer año de funcionamiento, Capacidad 21 desarrolló los procesos y procedimientos necesarios para ayudar a las oficinas del PNUD en los países en la tarea de prestar apoyo al desarrollo de enfoques nacionales en materia de desarrollo sostenible y, a finales del año, se contaba con un conjunto coherente de programas nacionales en todas las regiones. El programa de establecimiento de redes sobre el desarrollo sostenible, que está plenamente integrado en otras iniciativas de Capacidad 21, presta apoyo a las actividades que se realizan en 16 países. A finales de 1994, se había celebrado en 107 países el Seminario de capacitación en materia de ordenación ambiental, importante iniciativa encaminada al fomento de la capacidad, en la que habían participado 2.800 personas.

I. Virus de inmunodeficiencia humana (VIH)/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)

39. El Programa interregional sobre VIH/SIDA y desarrollo ha seguido promoviendo la toma de conciencia sobre la amenaza que la epidemia supone para el desarrollo. En el marco del Programa se está colaborando con más de 60 países para reforzar la capacidad nacional de respuesta a las causas y a las consecuencias socioeconómicas de la epidemia. El Programa se centra fundamentalmente en la ética, la legislación y los derechos humanos, en la medida en que guardan relación con el VIH, y dispone de redes establecidas en las regiones de África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Asimismo, en el marco del Programa, se ha prestado apoyo técnico y orientación para la creación de la Alianza civil militar de lucha contra el VIH y el SIDA. Habida cuenta de que se estima que, en algunos países en desarrollo, la tasa de infección entre las fuerzas armadas puede llegar al 70%, la epidemia tiene importantes repercusiones tanto para la seguridad nacional como para la salud de las comunidades en las que está emplazado el personal militar.

40. Paralelamente al apoyo a los programas destinados directa y fundamentalmente a la mitigación de la epidemia del VIH/SIDA, el PNUD está tratando de incluir aspectos relacionados con esta cuestión en todas sus actividades operacionales, en la medida en que resulte pertinente. Por ejemplo, en los programas de reforma de la administración pública que se están llevando a cabo en varios países se debería tener en cuenta la tasa de bajas que puede producir la epidemia e incluir información sobre la enfermedad y sus consecuencias, en los cursos de capacitación administrativa.

41. En 1994 se avanzó hacia el establecimiento oficial del nuevo Programa conjunto y copatrocinado de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. El PNUD es

una de las seis organizaciones copatrocinadoras, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

42. Los Estados Miembros están siguiendo con interés el proceso conducente a la creación del nuevo programa, ya que constituye un nuevo mecanismo en el marco del sistema de las Naciones Unidas para luchar contra un problema multisectorial. Su método programático supone un cambio radical con respecto a la estructura vertical que ha caracterizado hasta la fecha a ese tipo de mecanismos.

J. 1994: la mitad del quinto ciclo

43. En 1994, que marcó la mitad del quinto ciclo de programación (1992-1996), se iniciaron los primeros exámenes de mitad de período, que han permitido saber en qué medida se han alcanzado los objetivos y las metas establecidos para el ciclo en las resoluciones y decisiones de la Asamblea General y el Consejo de Administración. Se han concluido 16 exámenes de mitad de período; y se han presentado informes y resúmenes analíticos a la Junta Ejecutiva para que los examine.

44. El contenido de los primeros años de un ciclo de programación suele reflejar inevitablemente las prioridades y la asignación de fondos del ciclo anterior. Sin embargo, habida cuenta de que la mayoría de los problemas del desarrollo son problemas a largo plazo, la transición de un ciclo a otro no ha requerido una ruptura radical ni repentina en las esferas en las que el PNUD presta apoyo a los programas. Los programas por países aprobados para el quinto ciclo son fundamentalmente de índole estratégica y están destinados a un número limitado de objetivos importantes de desarrollo a nivel nacional (o regional). Como tales, son claramente más concretos que en ciclos anteriores, y se centran en las seis esferas especificadas en la decisión 90/34 del Consejo de Administración. Asimismo, tienen por objeto reducir el número de proyectos y, como se pedía en la resolución 44/211 de la Asamblea General, avanzar progresivamente hacia la aplicación del método programático y la ejecución nacional, insistiendo especialmente en la propiedad nacional y la responsabilidad de los países.

45. Después de establecidos los parámetros y objetivos amplios del quinto ciclo en 1990, la forma de pensar con respecto al desarrollo ha seguido evolucionando, estimulada por el final de la guerra fría. El concepto de desarrollo humano sostenible constituye un importante adelanto en la búsqueda mundial de una nueva forma de ordenar los asuntos humanos, una forma que sea equitativa para las generaciones presentes y futuras en todas las regiones del mundo y que garantice a las generaciones futuras una base de recursos naturales al menos tan viable como la de sus predecesores. Al propio tiempo, al desdibujarse los imperativos de la política de las superpotencias, la transferencia de recursos exteriores se ha juzgado menos en términos de realpolitik y más en función de sus resultados y de sus repercusiones en los objetivos socioeconómicos. En respuesta, en parte, a todo lo anterior, se ha prestado mayor atención a la coordinación de los recursos exteriores entre sí y a su coordinación con los recursos propios de los

programas por países. Esas nuevas preocupaciones se han tenido en cuenta en el actual proceso de programación y examen.

46. La mayor parte de los exámenes de mitad de período se realizarán en 1995. De los exámenes que ya se han concluido o que se encuentran en preparación se desprende que se han seguido las directrices de los órganos legislativos y que están empezando a dar resultados. Con arreglo a la decisión 90/34 del Consejo de Administración y la decisión 94/14 de la Junta Ejecutiva, el apoyo del PNUD se concentra en menos esferas y en menor número de proyectos. Por ejemplo, en Laos los proyectos se han reducido de 50 a 15, en Guinea, de 51 a 12, y en el programa regional para Asia y el Pacífico, de 350 a 80. Se está reforzando la participación de los países receptores con un aumento del porcentaje de ejecución nacional, que ha pasado del 34% de los fondos aprobados en 1993 al 53% en 1994. Se insiste sistemáticamente en el desarrollo de la capacidad (fomento, fortalecimiento, aprovechamiento y mantenimiento).

47. Perceptiblemente, el énfasis que antes se ponía en los insumos se dirige ahora al producto, a los resultados y a las repercusiones. Sigue habiendo problemas en el ámbito de la comprobación de los resultados, la fijación de objetivos verificables, los indicadores de rendimiento y los puntos de referencia. Esa cuestión se estudia en los exámenes de mitad de período, y se está teniendo mayor conciencia de la necesidad de incluir esos elementos en las etapas de preparación y examen. Sin embargo, son necesarios - y se están haciendo - mayores esfuerzos para lograr que la comprobación de los resultados se tenga en cuenta como elemento indispensable de un sistema eficaz de supervisión, preparación de informes y evaluación.

K. Coordinación de la cooperación exterior

48. La coordinación siempre ha sido motivo de preocupación para las organizaciones bilaterales y multilaterales. Las ideas al respecto han evolucionado considerablemente, pasando de centrarse fundamentalmente en la coordinación entre las organizaciones exteriores a centrarse en la integración de los recursos exteriores en los programas nacionales de desarrollo. Las palabras "ayuda" y "asistencia" han sido sustituidas por "cooperación"; la palabra "asociación" ha sustituido a "donantes/receptores" a fin de describir con mayor exactitud la relación entre las partes.

49. El PNUD, en colaboración con el Banco Mundial y la secretaría del Comité de Asistencia para el Desarrollo, organizó un seminario de alto nivel sobre cooperación técnica, que se celebró en París en junio de 1994. En el seminario, que contó con la participación de todos los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y de representantes eminentes de países en desarrollo, se apoyaron los principios de propiedad, asociación y eficacia en función de los costos aprobados por el Comité en 1991. Asimismo, se llegó a la conclusión de que, en muchos casos, la nueva filosofía de asociación no había ido acompañada de nuevas actitudes y prácticas, y se pidió que se prestara mayor atención a las cuestiones relacionadas con la capacidad en el programa de los grupos consultivos y en las reuniones de mesa redonda. Se reconoció que el PNUD, como organización con el mandato específico de fomentar la capacidad, tenía un papel significativo que desempeñar a ese respecto.

50. Se instituyó una red de seguimiento destinada a introducir los cambios recomendados por el seminario. En su calidad de observador permanente de admisión reciente ante el Comité de Asistencia para el Desarrollo, el PNUD participa activamente en esa red.

51. En general se está de acuerdo en que sólo puede lograrse una coordinación eficaz mediante la integración de los recursos exteriores y de los recursos locales en el marco de los programas nacionales destinados a atender a objetivos nacionales prioritarios. Tal es, en esencia, el método programático que está promoviendo el PNUD en sus actividades operacionales. El nuevo instrumento desarrollado por el PNUD para tal fin, el Documento de Apoyo al Programa, se ha introducido en casi la mitad de los países en los que se ejecutan programas, y se ha elaborado y puesto a prueba un conjunto de métodos de capacitación. Uno de los principales obstáculos para que su aplicación sea más generalizada ha sido la falta de fondos para nuevos programas. La experiencia demuestra que la existencia de un marco nacional orientado al logro de objetivos concretos atrae recursos exteriores y facilita la coordinación. Por ejemplo, el PNUD aportó 1,7 millones de dólares para la realización del Programa de reforma de la gestión financiera y económica y de mejora de los sistemas estadísticos en la subregión del Pacífico. Con ello, se ha logrado atraer fondos suplementarios de Australia, el Japón, el Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

52. En colaboración con otros organismos de desarrollo, el PNUD desempeña también un papel activo, en los esfuerzos por establecer un sistema común de supervisión, evaluación y contabilidad basado en los sistemas nacionales, que sería utilizado por todas las partes interesadas. Ello permitiría lograr una mayor eficacia y aliviaría la carga de trabajo de las administraciones nacionales que, en la actualidad, tienen dificultades para facilitar la información de diversos tipos que solicitan sus distintos interlocutores exteriores.

53. El PNUD ha seguido colaborando con otros organismos, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas con vistas a mejorar la coordinación, especialmente con arreglo a lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución 47/199 (véase DP/1995/30/Add.3).

54. En febrero de 1994, las organizaciones del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas celebraron por primera vez su reunión anual en un país en el que se ejecutan programas, Bangladesh. Ello les permitió centrarse durante tres días, sin distracciones en cuestiones sustantivas y de coordinación, visitar los programas y proyectos de las distintas organizaciones, aprender más, en forma directa, sobre los problemas del desarrollo del país huésped y estudiar las formas prácticas de mejorar la colaboración.

55. En julio de 1994, el Secretario General pidió al Administrador que le ayudara a lograr la coherencia de las políticas y a mejorar la coordinación dentro de las Naciones Unidas, en particular, entre los departamentos de la Sede, las comisiones regionales y los fondos y programas de la Organización, y que le prestara asistencia para mejorar la coordinación de las actividades operacionales para el desarrollo, incluido el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes.

56. Para tal fin, el Administrador estableció la Oficina de Apoyo y Servicios para el Sistema de las Naciones Unidas, que se dotó con personal de otras partes del sistema. La Oficina se dedica fundamentalmente a prestar apoyo a la función de los coordinadores residentes. A ese respecto, el PNUD decidió, con la aprobación de la Junta Ejecutiva, reasignar 2 millones de dólares de los Recursos Especiales del Programa (RDP) para reforzar la función de los coordinadores residentes. Además, el PNUD propuso la adopción de medidas importantes para ampliar el proceso de selección de los coordinadores residentes de forma que se incluyera a candidatos de los organismos del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas y que los jefes de esos organismos intervinieran activamente en el proceso. Se prevé que aumente el número de coordinadores residentes en funciones procedentes de organismos miembros del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas. Por lo menos el 40% de los representantes residentes actuales han trabajado en la Secretaría de las Naciones Unidas y en organismos distintos del PNUD a lo largo de su carrera profesional.

57. El Secretario General también pidió al Administrador que colaborara en la preparación de "Un programa para el desarrollo" y que organizara la cooperación en las actividades complementarias de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

L. Organización y dotación de personal

58. La Junta celebró cuatro períodos de sesiones oficiales. El número de días dedicados a esos períodos de sesiones se redujo en un 50% con respecto a los dedicados por el Consejo de Administración y sus Comités en años anteriores. El volumen de documentación (sin contar la relativa a los programas por países) también se redujo aproximadamente en un 70%. El número de decisiones se redujo de una media de 50 a 33. Se está de acuerdo en que la Junta ha realizado sus trabajos de manera más directa y eficiente.

59. En 1994, el Administrador introdujo una serie de cambios de organización en la sede. Se crearon la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica y la Oficina de Estudios de Desarrollo con el fin de reforzar las funciones a las que hace referencia su nombre. Ambas Oficinas informan directamente al Administrador. La Oficina de Planificación y Coordinación se convirtió en la División de Planificación y Coordinación de Recursos y se transfirió a la Dirección de Recursos y Asuntos Externos y se creó la Oficina de Coordinación Interinstitucional y Política Externa en esa misma Dirección. Esta última Oficina constituye el centro de coordinación de las relaciones oficiales del PNUD con las Naciones Unidas y otros interlocutores exteriores tales como el Comité de Asistencia para el Desarrollo.

60. Con la transferencia de la función de la Oficina Central de Evaluación a la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica, la antigua Dirección de Política y Evaluación del Programa se convirtió en Dirección de Política y Apoyo al Programa. La Dirección se reestructuró de forma que comprendiera cuatro divisiones temáticas. La antigua División de Proyectos Interregionales y Mundiales fue absorbida por esta nueva estructura.

61. A lo largo del año se celebraron negociaciones sobre la forma de lograr una mayor autonomía para la Oficina de Servicios para Proyectos, que se convirtió en

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos a partir del 1º de enero de 1995.

62. A pesar del hecho que se señalaba anteriormente de que entre las funciones del PNUD figura el apoyo a todo el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, sin limitarse a la prestación de servicios administrativos y financieros a los programas operacionales, en 1994 se hizo evidente que habría que reducir nuevamente el presupuesto bienal del PNUD para que los gastos de administración no aumentaran excesivamente en relación con los recursos básicos de los programas. Sin embargo, al hacerlo, se debe tener presente que gran parte de los gastos de personal del PNUD no pueden considerarse como simples "gastos generales". El personal del PNUD es su elemento más valioso: aporta sus conocimientos, experiencia e ideas sobre la compleja cuestión del desarrollo a las naciones que participan en la ejecución de los programas. Asimismo, presta apoyo a las actividades nacionales encaminadas a lograr una coordinación más eficaz de los recursos con vistas a alcanzar los objetivos de desarrollo.

63. Lamentablemente, cabe recordar que 17 miembros del personal del PNUD perdieron la vida en 1994 cuando prestaban servicios a la causa del desarrollo.

M. Recursos

64. La tarea principal del PNUD, en la que se invierte la mayor parte de sus recursos financieros y humanos, sigue siendo el apoyo a los programas nacionales de desarrollo. En 1994, se prestó cooperación técnica a más de 150 países por valor de 1.036,5 millones de dólares desglosados en 452,2 millones de dólares de los recursos básicos, 460,6 millones de dólares de los recursos no básicos y 123,6 millones de dólares de apoyo internacional y otros recursos extrapresupuestarios.

65. El estancamiento de los recursos básicos del PNUD desde 1993 y la incertidumbre de las perspectivas actuales reflejan la situación mundial con respecto a la cooperación para el desarrollo. Es de lamentar que, a pesar de los considerables ajustes introducidos en respuesta a los cambios que se han producido en la etapa posterior a la guerra fría, la base de recursos del PNUD se haya reducido considerablemente. Esa disminución ha podido compensarse en parte mediante recursos no básicos, aunque, por definición, esos recursos son complementarios y no sustituyen a los recursos básicos. Además, no todos los países disponen de ellos; de hecho, los países que más los necesitan rara vez disponen de ellos.

N. Los problemas del futuro

66. En 1994, la Junta Ejecutiva inició sus deliberaciones sobre la dirección que tomaría el PNUD después de la conclusión del quinto ciclo de programación. La secretaría preparó una serie de documentos en los que se desarrollaban las propuestas y las deliberaciones de la Junta y de otros miembros del Programa con el fin de adoptar una decisión para junio de 1995. En ese debate se tienen en cuenta los instrumentos de ámbito mundial aprobados por la comunidad internacional, el mandato de centrarse en el desarrollo humano sostenible, establecido en la decisión 94/14 de la Junta Ejecutiva, la necesidad de

distinguir entre los países en función de las condiciones imperantes en ellos, la necesidad de prestar apoyo al sistema de coordinadores residentes, y la incertidumbre con respecto a los recursos.

67. Resulta instructivo comparar al PNUD de 1990 con el actual, mediante el examen del informe de ese año.

68. Durante el período de cinco años transcurrido, la propia concepción del desarrollo ha sufrido un cambio paradigmático. Las Naciones Unidas, en parte a través de la serie de conferencias mundiales que han celebrado, han sido uno de los principales factores de esa evolución. Concretamente, el PNUD, como principal instrumento de desarrollo de las Naciones Unidas, ha aportado una contribución significativa a ese proceso con su insistencia en la necesidad de que el desarrollo se centre en el ser humano y en la importancia de la sostenibilidad, tanto desde el punto de vista ecológico como desde el institucional. La labor conceptual del PNUD sobre el desarrollo de la capacidad y su relación con la buena gestión pública goza de amplio reconocimiento.

69. El PNUD ha hecho de la propiedad del proceso de desarrollo por los asociados nacionales - incluida la propiedad de los elementos que reciben apoyo del exterior - el elemento fundamental de sus actividades de cooperación. Ello se refleja en el aumento del nivel de ejecución nacional, así como en el avance paulatino hacia el método programático, en el que también se reconocen la complejidad y el carácter multisectorial del desarrollo.

70. De realizar actividades repartidas entre una amplia gama de esferas dispares a través de una gran proliferación de proyectos relativamente pequeños, el PNUD ha pasado a concentrar sus escasos recursos humanos y financieros en un pequeño número de objetivos temáticos prioritarios. Habida cuenta de los compromisos contraídos con los gobiernos y los organismos de ejecución, esa transformación ha llevado tiempo: el quinto ciclo constituye fundamentalmente un período de transición.

71. La mayor concentración en la asignación de recursos del PNUD se hace más evidente a medida que avanza el ciclo. La mitigación de la pobreza, prestando especial atención a la mujer y a la cuestión de proporcionarle un medio de vida sostenible, el medio ambiente, y la buena gestión pública constituyen en la actualidad las esferas principales a las que presta apoyo el PNUD en los países y regiones con los que colabora. Varias de las actividades que se están realizando eran desconocidas hace cinco años, como la prestación de ayuda para la reforma electoral, la remoción de minas, el apoyo a las iniciativas de derechos humanos y el asesoramiento para la preparación de nuevos códigos penales. Durante el período ha aumentado considerablemente la preocupación por los problemas relacionados con las drogas y el VIH/SIDA a medida que sus ramificaciones se han vuelto más graves.

72. En el decenio de 1990 se ha otorgado mayor importancia al sistema de coordinadores residentes, especialmente tras la aprobación de las resoluciones 44/221 y 47/199 de la Asamblea General. Habida cuenta de que los representantes residentes del PNUD también son invariablemente los coordinadores residentes, el Programa ha tenido que esforzarse por mejorar el sistema de coordinadores residentes a fin de que puedan cumplir la misión que se les ha encomendado. Se han adoptado las medidas administrativas e institucionales necesarias para

atender a la cuestión, aunque el entorno de política y organización no siempre estuviera claro.

73. El PNUD ha hecho lo posible por hacer frente a los problemas y atender a las instrucciones en materia de política que se le han dado en los años posteriores al final de la guerra fría. En la actualidad necesita recursos financieros que le permitan llevar a cabo su nuevo mandato y aclarar las ambigüedades que persisten con respecto a algunas de las funciones en el contexto del sistema de las Naciones Unidas y el sistema de coordinadores residentes.

II. ADOPCIÓN DE MEDIDAS POR LA JUNTA EJECUTIVA

La Junta Ejecutiva tal vez desee

Tomar nota del presente informe.
