



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

Distr. general  
12 de diciembre de 2001  
Español  
Original: inglés

**Primer período ordinario de sesiones de 2002**

Nueva York, 28 de enero a 8 de febrero de 2002

Tema 3 del programa provisional

**Marcos de cooperación con los países y asuntos conexos**

**Primer marco de cooperación para Yugoslavia (2002-2004)\***

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción .....	1-2	2
I. La situación en materia de desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible .....	3-6	2
II. Resultados y experiencia adquirida con la cooperación en el pasado .....	7-11	3
III. Objetivos, esferas de programas y resultados previstos .....	12-36	4
A. Gobierno democrático .....	14-23	5
B. Prevención de crisis y recuperación .....	24-31	7
C. Energía y medio ambiente .....	32-36	9
IV. Arreglos en materia de gestión .....	37-40	10
Anexo.		
Propuesta de movilización de recursos para Yugoslavia (2002-2004) .....		12

\* Queda sin efecto el documento DP/CCF/YUG/1 de 20 de mayo de 1997.



## Introducción

1. Este primer marco de cooperación para Yugoslavia se ha preparado en el marco de un proceso doble orientado a reflejar, por una parte, los contextos y prioridades de desarrollo respectivos de Serbia y Montenegro y a nivel federal, y por otra, los de Kosovo. Inmediatamente después de que Yugoslavia pasó a ser Estado Miembro de las Naciones Unidas el 1° de noviembre de 2000, el PNUD comenzó a celebrar consultas amplias con los gobiernos federal y de las repúblicas que integran la federación, la sociedad civil, la comunidad internacional de donantes y otras organizaciones de las Naciones Unidas. También participó activamente en las conferencias de donantes celebradas en diciembre de 2000 y junio de 2001 y en la preparación del programa gubernamental de reforma y recuperación, en el cual se basa parcialmente este marco de cooperación. A principios de 2002 se realizará la evaluación común para el país y se formulará el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). En Kosovo, el proceso del marco de cooperación se basa en el MANUD para el período 2002-2004 que se formuló a mediados de 2001 y el marco de cooperación de fines de 2000, los cuales se prepararon en consulta con la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), la Administración Provisional, la sociedad civil y la comunidad de donantes. Esas consultas generales han permitido determinar las esferas en las que el PNUD puede prestar un apoyo estratégico a las iniciativas gubernamentales para reformar y reconstruir la estructura institucional, a fin de resolver apremiantes problemas en materia de cohesión social y desarrollo humano después de prolongados años de trastornos e inestabilidad regional.

2. Después de la conmoción de 1999 han surgido oportunidades considerables. En octubre de 2000 los nuevos gobiernos democráticos de Yugoslavia y Serbia iniciaron la liberalización política y económica, importantes reformas legislativas y de política y la normalización de las relaciones internacionales. En la conferencia de donantes a Yugoslavia celebrada en junio de 2001, el país recibió promesas de donación por un monto superior a los 1.280 millones de dólares para apoyar la reforma, la rehabilitación y el desarrollo. Anteriormente, Montenegro había iniciado un proceso de liberalización, pero el carácter constitucional de su Gobierno sigue siendo tema de debate. El establecimiento de la UNMIK en junio de 1999 en Kosovo y el surgimiento de una nueva administración tras las elecciones

de noviembre de 2001 han hecho más evidente aún la necesidad de fortalecer la capacidad y las instituciones.

### I. La situación en materia de desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible

#### *Regresión y recuperación del desarrollo humano*

3. De acuerdo con el *Informe sobre el Desarrollo Humano 1991*, la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia registró un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,893 en 1991, lo que la situó en el 34° lugar de un total de 160 países. En la actualidad se dispone de pocos datos estadísticos corrientes fiables, pero Yugoslavia ha descendido en picada al nivel más bajo de desarrollo en la región, con una impresionante deuda, pobreza y desempleo generalizados y graves deficiencias en todos los sectores de la administración y la economía estatales. El legado de un decenio de conflictos, aislamiento internacional, gobierno autoritario y gestión económica deficiente alcanza tales proporciones que se requerirá tiempo para que las actividades de reforma, recuperación y desarrollo produzcan resultados amplios que beneficien a la población en general. En Kosovo, la infraestructura insuficiente, los bajos niveles de instrucción y de conocimientos especializados y, con frecuencia, los bajos niveles de inversión pública y privada en los sectores primario, secundario y terciario de la economía constituyen indicadores de baja productividad. Esos problemas se agravan con el vacío relativo que existe en la administración pública.

#### *La pobreza, el desplazamiento y la desigualdad*

4. Más de una cuarta parte de la población del país en Serbia y Montenegro vive en la pobreza. En 2001 alrededor de un millón de personas vivía por debajo de la línea de pobreza, calculada en 18 dólares al mes, y otro millón de personas vive en condiciones muy próximas a ese nivel. Las diferencias regionales también son importantes, pues las tasas de pobreza son más altas en algunas regiones, en particular en Serbia meridional y Montenegro septentrional. En Kosovo es posible que una proporción relativamente alta de la población haya estado viviendo con menos de 2 dólares diarios mucho antes del conflicto o de las divisiones étnicas que tuvieron lugar a principios del decenio de 1980. El gran número de refugiados y desplazados internos en Serbia, Montenegro y Kosovo agravan los

problemas de la pobreza y la desigualdad. Las mujeres, los jóvenes y las minorías, que se han visto marginados, deben desempeñar una función importante en el desarrollo equitativo.

#### *Transición y reconstrucción económicas*

5. Actualmente el producto interno bruto (PIB) se halla por debajo del 50% del nivel alcanzado en 1989. Yugoslavia, con empresas estatales y de propiedad social descapitalizadas, bancos irrentables y muy poco fiables y una red de seguridad social sobrecargada y deficiente, tendrá ahora que aplicar las reformas que comenzaron a introducirse hace 10 años en la mayoría de los países de Europa central y oriental. Ese proceso será más difícil debido a las grandes y crecientes presiones fiscales, una deuda externa paralizante y otros problemas posteriores al conflicto, en particular la reconstrucción de la infraestructura dañada. La infraestructura del país se ha visto afectada por inversiones insuficientes y daños significativos relacionados con el conflicto, particularmente en los sectores de la energía y el transporte. El medio ambiente también ha sufrido una profunda degradación. A corto plazo, se necesita una ayuda significativa para rehabilitar y conservar instalaciones decisivas y satisfacer las necesidades básicas de la población. A más largo plazo, es preciso realizar una reforma de envergadura en el sector de la energía. A finales del año 2001 la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas traspasó al PNUD la función de coordinación de la ayuda de los donantes en ese sector.

#### *Reforma y recuperación*

6. Yugoslavia y sus repúblicas también se enfrentan a difíciles tareas de reforma institucional. El pasado decenio de gobierno autoritario dejó como legado una cultura y prácticas institucionales que no se ajustan a los principios de buen gobierno aceptados en Europa y a nivel internacional. Es preciso combatir la falta de transparencia y la corrupción desenfrenada mediante el establecimiento de sistemas, procedimientos y prácticas comunes que garanticen la transparencia y responsabilidad plenas de la gestión de gobierno. Las competencias y los asuntos tratados por las comunidades locales han disminuido drásticamente en el decenio de 1990, debido al incumplimiento de las responsabilidades del gobierno central. Las municipalidades quedan sin competencia suficiente para enfrentar los futuros problemas de la descentralización. En Kosovo una

tarea fundamental consiste en llenar el vacío existente en la administración pública mediante el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y el personal de la administración pública. También es preciso eliminar los problemas existentes en las relaciones entre las repúblicas de manera que no obstaculicen la aplicación de las reformas económicas y sociales que con tanta urgencia se necesitan. Uno de los principales objetivos de la reforma deberá consistir en lograr que las reformas administrativas e institucionales tengan efectos positivos en el desarrollo humano.

## **II. Resultados y experiencia adquirida con la cooperación en el pasado**

#### *Efectos de la crisis*

7. Los cambios fundamentales ocurridos en la vida socioeconómica y política de la ex Yugoslavia tuvieron lugar a finales del decenio de 1980. Las reformas constitucionales, económicas y políticas parecían ser las idóneas para que el PNUD pudiera orientar sus actividades principales de desarrollo hacia la influencia en las actividades de política general en el marco del quinto ciclo de programación, con el propósito de apoyar la integración a Europa. Sin embargo, eso fue imposible debido a la violenta desintegración de la ex Yugoslavia. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 de la decisión 92/27 del Consejo de Administración, de 26 de mayo de 1992, los recursos restantes del PNUD en la ex Yugoslavia se utilizaron para apoyar proyectos humanitarios específicos de carácter urgente. Al desintegrarse la ex Yugoslavia, el PNUD trasladó de Belgrado a Viena el centro de su coordinación de programas en la ex Yugoslavia.

#### *Respuesta a la crisis*

8. Después de la mayor corriente de refugiados de Croacia y Bosnia y Herzegovina a Yugoslavia y tras la firma del Acuerdo de Paz de Dayton, el PNUD estableció una pequeña oficina de enlace en Belgrado en abril de 1996. El PNUD se concentró en cuatro proyectos destinados a resolver los problemas relacionados con los refugiados y prestar servicios de apoyo a las actividades humanitarias y de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Oficina de Coordinación de

Asuntos Humanitarios (OCAH). En su tercer período ordinario de sesiones de 1997, la Junta Ejecutiva decidió aplazar el examen del primer marco de cooperación para Yugoslavia. El PNUD participó en el equipo de avanzada de las Naciones Unidas que regresó a Kosovo bajo la dirección del Representante Especial interino del Secretario General el 13 de junio de 1999 al terminar el conflicto armado. Poco después el PNUD estableció una oficina en Kosovo en el marco del mandato de la UNMIK.

#### *Estrategia posterior a la crisis*

9. La aceptación del país como Miembro de las Naciones Unidas en noviembre de 2000 permitió la normalización de las relaciones respecto de la cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo. En las semanas subsiguientes, el PNUD realizó un examen de sus actividades en Serbia y Montenegro y de las nuevas necesidades de reformas y cambios estratégicos en el país desde la perspectiva del desarrollo humano. Como resultado del examen, se determinaron varias esferas importantes que debían recibir prioridad, a saber, gobierno democrático y administración de la justicia, gestión económica y financiera, administración pública central, gobierno local y desarrollo social. En Kosovo, el PNUD inició un programa en 1999 destinado a prestar socorro junto con actividades de desarrollo mediante la promoción del buen gobierno y el desarrollo local, medios de vida sostenibles y la empresa, la rehabilitación de viviendas e infraestructura, y el apoyo a la política y gestión de la información sobre el desarrollo humano.

#### *Resultados fundamentales*

10. Durante el período de aislamiento internacional y la crisis humanitaria, los proyectos de asistencia del PNUD ayudaron a incrementar las actividades de ayuda internacional a fin de encontrar soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos en momentos en que se agudizaba la polémica en torno a la labor tradicional en la esfera del desarrollo. El PNUD se centró en la diversificación de los colaboradores de la sociedad civil y su participación de la vigilancia de la vulnerabilidad, las actividades de alerta temprana y los análisis sobre el desarrollo humano. Los informes nacionales sobre el desarrollo humano en 1996 y 1997 contribuyeron de manera importante a una mejor comprensión de las necesidades de reforma y de desarrollo humano, y posteriormente influyeron en la política adoptada por los nuevos gobiernos democráticos a

finales de 2000. El PNUD también forjó alianzas decisivas con otras organizaciones de las Naciones Unidas con el propósito de promover la transición del socorro humanitario a la recuperación y el desarrollo a más largo plazo. Desde 1999 el PNUD ha podido contribuir en Kosovo a la reactivación de las comunidades mediante el restablecimiento de servicios locales y municipales, el apoyo a iniciativas de la sociedad civil, la creación de empleos y la reconstrucción de viviendas, escuelas y centros de salud.

#### *Enseñanzas extraídas*

11. En esencia, antes del 2000 el PNUD carecía de una estrategia clara para hacer frente a la situación en Yugoslavia. Por consiguiente, la principal enseñanza que cabe extraer es que la respuesta del PNUD a situaciones de crisis de esa índole debe comprender la participación temprana, intervenciones novedosas y dinámicas, vínculos entre el socorro y el desarrollo y capacidades para superar las crisis desde la base en asociación con muy diversos agentes, en particular las organizaciones humanitarias y la sociedad civil. A pesar de que se desaprovecharon algunas oportunidades para promover programas durante el anterior período de crisis, el PNUD se recuperó rápidamente en octubre de 2000 al crear una base cada vez más amplia de apoyo de entidades nacionales y donantes y aplicar su nueva política de prevención de crisis y recuperación. En Kosovo se han aplicado intervenciones atendiendo a cada proyecto como resultado de la incertidumbre imperante respecto de los recursos aportados por los donantes. Como resultado, han sido escasos los vínculos entre los proyectos a nivel local y no se han explotado las sinergias, por lo que se ha incurrido en gastos excesivos y los resultados obtenidos han sido insuficientes. Estas enseñanzas indican la necesidad de basarse en los programas del PNUD y los aspectos positivos de su experiencia en Kosovo desde 1999 y al mismo tiempo adoptar un enfoque de política general más integrado que responda a problemas reales.

### **III. Objetivos, esferas de programas y resultados previstos**

#### *Estrategias del programa*

12. El objetivo primordial del programa en Yugoslavia (incluidas Serbia, Montenegro y Kosovo) es consolidar la democracia y la equidad social mediante la

reforma y la recuperación con especial hincapié en la promoción de políticas y la gobernabilidad. La estrategia se ha formulado teniendo en cuenta el programa de reformas del Gobierno, las consultas celebradas en el contexto del Pacto de Estabilidad y con el Banco Mundial, la Comisión Europea, la Agencia Europea de Reconstrucción y los donantes multilaterales y bilaterales, así como con representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil. El programa centra su atención en tres grupos de problemas, a saber: a) gobierno democrático; b) prevención de crisis y recuperación; y c) energía y medio ambiente. Existen cuatro temas fundamentales que son comunes a esos tres grupos, a saber: i) derechos humanos e igualdad de género; ii) reforma política y creación de consenso; iii) potenciación de grupos de interesados; y iv) gobierno electrónico mediante la tecnología de la información.

13. El PNUD se apoyará en los análisis de alta calidad que se realicen en el marco de los informes nacionales sobre el desarrollo humano para fundamentar las decisiones de política y ayudar al Gobierno en la creación de consenso en torno a las políticas de reforma que actualmente se formulan y ejecutan. El informe nacional sobre el desarrollo humano servirá de instrumento analítico y de política y contribuirá al debate nacional sobre la mejor manera de incorporar los objetivos del desarrollo humano en las políticas de reforma. El informe también dará una visión general de la situación de las reformas. En Kosovo, especialistas locales en desarrollo y ciencias sociales se encargarán de la elaboración del informe, a fin de que éste sea un poderoso instrumento analítico y de política en el que se comparen datos de la región y las municipalidades y se indiquen los logros y desigualdades. Como la paz en Kosovo es decisiva para las perspectivas de estabilidad y desarrollo en la subregión, el PNUD está orientando su labor hacia las prioridades de desarrollo que también son motivo de preocupación para la Administración Provisional de las Naciones Unidas. Entre ellas figuran el apoyo a la administración provisional de Kosovo recientemente elegida y establecida, y la eliminación o mitigación de las principales causas estructurales económicas y sociales de fricciones o conflictos.

### **A. Gobierno democrático**

14. Yugoslavia se halla en una encrucijada en cuanto a su composición y gobierno futuros. Las circunstan-

cias son cada vez más favorables para que la población del país decida democráticamente el tipo de gobierno que tendrá. El PNUD apoyará la reforma de las instituciones de gobierno en los planos central y local y promoverá una participación pública más amplia y la potenciación efectiva de la comunidad en los procesos de gobierno activo. Para que los servicios estatales y públicos resulten más accesibles, transparentes y responsables es necesario crear también nuevas capacidades en materia de información, comunicaciones y supervisión. Se promoverá la igualdad de oportunidades y acceso a la información mediante un uso más amplio de las tecnologías de la información y las comunicaciones en pro del desarrollo. Los objetivos que se persiguen con este criterio son los siguientes: a) la visibilidad de los poderes, por medio de la transparencia y la responsabilidad públicas, es decir, el establecimiento de sistemas de supervisión parlamentaria, ejecutiva y judicial; b) reforma de la administración pública y creación de la capacidad institucional para la prestación de servicios esenciales; c) la descentralización y el desarrollo institucional en los planos local y central; d) la reforma económica, y e) el acceso equitativo a la justicia. El PNUD procurará alcanzar esos objetivos mediante los siguientes componentes y estrategias programáticas.

15. *Fortalecimiento de las instituciones en el sector ejecutivo.* El PNUD, el Gobierno y el Fondo para una Sociedad Abierta en Yugoslavia establecieron en el año 2001 un fondo para el fortalecimiento de las capacidades en Yugoslavia y Serbia que se incrementará para convertirlo en un programa amplio de fortalecimiento de las capacidades que apoye la reestructuración y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones federales y de la república serbia. El fondo prevé el despliegue de especialistas del sector no estatal nacional y de la diáspora en un marco estratégico para la reforma institucional mediante la creación de equipos especiales que creen consenso en torno a aspectos fundamentales de la reforma. El fondo ya está prestando apoyo a los diversos ministerios federales y serbios, el Consejo de la Administración Pública de Serbia y el Instituto de Administración Pública. Noruega, la Agencia Europea de Reconstrucción y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) están realizando actividades complementarias.

16. *Reforma de los servicios públicos.* El PNUD ayudará al Gobierno a establecer un criterio para la reforma de los servicios públicos, promover el profesionalismo del personal de la administración pública y

formular y aplicar una estrategia de reforma de la administración pública que revitalice las instituciones en ese sector. Este objetivo se logrará con la aplicación de nuevos principios de gestión pública, la celebración de consultas públicas amplias con la sociedad civil y el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado para la utilización económica de servicios externos.

17. El PNUD ejecutará un proyecto concebido específicamente para Kosovo con el que procurará alcanzar los objetivos en materia de gobierno democrático mediante la reforma de la administración pública, que constituye el aspecto principal de las actividades de asistencia del PNUD. Este programa tiene por objeto desarrollar las capacidades y la competencia de las instituciones gubernamentales recién creadas para ejercer un gobierno democrático, transparente y responsable. El PNUD promoverá la formulación de estrategias y proporcionará conocimientos especializados fundamentales a las administraciones gubernamentales y asistencia técnica directa a las actividades en sectores concretos. Como complemento, el programa de gestión pública local del PNUD se ampliará tanto geográficamente, a fin de abarcar todas las municipalidades de Kosovo, como temáticamente. También incluirá componentes relacionados con la gestión del medio ambiente a nivel municipal, el establecimiento de vínculos entre las comunidades de las minorías y las mayorías étnicas mediante la ejecución de programas que las beneficien conjuntamente, y la capacitación de las autoridades en técnicas que permitan crear un medio propicio para el desarrollo del sector privado.

18. *Integridad, responsabilidad y supervisión.* En el marco de la lucha contra la corrupción en toda Yugoslavia y la promoción de la transparencia y la responsabilidad, el PNUD apoyará la creación de una cultura de probidad e integridad en la gestión de los recursos públicos y el establecimiento y fortalecimiento de instituciones de supervisión y auditoría. También se fortalecerá la función del parlamento mediante la capacitación y el mejoramiento de los métodos de trabajo. El PNUD apoyará el establecimiento de una entidad fiscalizadora suprema, junto con el mejoramiento de los controles internos y la gestión fiscal dentro de la administración pública. Esas actividades se vincularán, mediante mecanismos de colaboración, con las actividades que realicen la Comisión Europea, el Consejo de Europa, las instituciones financieras internacionales,

Transparency International y otras organizaciones no gubernamentales.

19. *Reforma económica.* Con el propósito de mejorar la gestión económica, el PNUD contribuirá al establecimiento de un diálogo de política y la adopción de iniciativas de transición estratégicas. Este enfoque se aplicará mediante la colaboración con las instituciones financieras nacionales e internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. En Kosovo, el PNUD apoyará el desarrollo del sector privado mediante la prestación de servicios de asesoramiento en políticas y reglamentación fiscales. También apoyará la creación de nuevas oportunidades de generación de ingresos para los grupos vulnerables mediante una serie de actividades relacionadas entre sí que se realizarán en estrecha colaboración con el subprograma relativo a la gestión pública local, sobre todo mediante la prestación de servicios de microfinanciación y de fomento de la empresa.

20. *Reforma judicial.* El PNUD, en colaboración con otras organizaciones internacionales (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa), posibles donantes, organizaciones no gubernamentales (Fondo para una Sociedad Abierta) y asociaciones profesionales, está elaborando un programa de reforma judicial en Serbia. El programa tendrá los siguientes objetivos: a) promover la independencia judicial en la separación de poderes y propiciar la reforma acelerada de la legislación; b) apoyar la reestructuración del sistema judicial, para lo cual procurará garantizar la protección de los derechos y libertades humanos y fundamentales; c) crear un centro de capacitación en gestión pública democrática para magistrados, fiscales, abogados y el personal judicial; d) mejorar la administración de tribunales y las condiciones de servicios de magistrados y fiscales; e) ampliar el acceso equitativo a la justicia; y f) promover la reforma penal. La eficacia con que se realice la reforma judicial repercutirá también en la inversión extranjera ya que restablecerá la credibilidad en el imperio de la ley.

21. *Descentralización.* En Serbia y Montenegro el PNUD promoverá el consenso en torno a la descentralización mediante, entre otras cosas, estrategias destinadas a fortalecer la capacidad institucional, fiscal, jurídica y política. El PNUD ayudará a fortalecer una gestión pública local democrática, inclusiva, participativa, transparente y responsable, mediante el establecimiento de asociaciones entre los sectores público

y privado para la prestación de servicios sociales públicos y básicos. A fin de ayudar a las seis ciudades principales de Serbia a hacer frente al alto número de casos de asistencia social y satisfacer las necesidades de desarrollo local, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) ejecutará un programa de cooperación descentralizada del PNUD financiado por Italia. Un objetivo primordial de este programa será apoyar los servicios públicos esenciales, la creación de oportunidades de empleo y la integración social. El programa apoyará a los grupos vulnerables, en particular a los refugiados y los desplazados internos, así como el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales.

22. *Fortalecimiento de la sociedad civil en las organizaciones no gubernamentales.* El PNUD continuará fomentando la cooperación entre el Gobierno y la sociedad civil en Serbia y Montenegro. Mediante un programa de fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales financiado por Holanda se apoyará la función de las organizaciones no gubernamentales en la promoción del desarrollo, las investigaciones y la prestación de servicios. Debido a su carácter multisectorial, el programa apoyará la aplicación de las estrategias y políticas de las organizaciones no gubernamentales en Yugoslavia y prestará asistencia financiera y técnica a las organizaciones no gubernamentales en materia de asistencia social, género, protección del medio ambiente y reducción de la pobreza.

23. *Resultados previstos.* Los resultados previstos del programa sobre gobierno democrático son los siguientes: a) fortalecimiento de la capacidad de las instituciones serbias y federales atendiendo al número de ellas que reciban asistencia técnica y especialistas nacionales, b) perfeccionamiento de las estructuras de gobierno, los procesos de adopción de decisiones y los instrumentos de planificación locales y municipales, c) mayores oportunidades económicas en las comunidades afectadas atendiendo al número de servicios prestados en materia de microfinanciación y fomento de la empresa, d) mejoramiento de los niveles de vida de las poblaciones vulnerables en las seis principales ciudades de Serbia, e) mayor número de iniciativas adoptadas por las organizaciones no gubernamentales nacionales, f) mejor acceso a la judicatura mediante la capacitación del personal y el mejoramiento de los servicios de tribunales, g) mayor inversión extranjera como resultado de una mayor credibilidad en el imperio de la ley, y h) fortalecimiento de la gestión pública

local mediante la disminución de las tensiones entre los grupos étnicos a partir de iniciativas conjuntas y el diálogo.

## B. Prevención de crisis y recuperación

24. Después de un decenio de conflictos e inestabilidad, la promoción y la protección de los derechos humanos, la paz y la estabilidad son fundamentales para la seguridad humana en el país y la región. Las actividades del PNUD en esa esfera se centrarán en la promoción de la seguridad humana, la paz y la estabilidad en zonas de crisis reciente o latente dentro del país. El PNUD apoyará iniciativas en Serbia, Montenegro y Kosovo destinadas a consolidar la paz, prevenir los conflictos y aumentar los medios de vida en las comunidades vulnerables, en particular en las zonas multiétnicas y de las minorías. Yugoslavia ha iniciado su transición posterior a la crisis con un enorme número de casos humanitarios que atender y creciente pobreza y desempleo. Las redes de seguridad social ya no brindan suficiente apoyo a los grupos vulnerables y es poco probable que las reformas generen mejoras inmediatas. Los riesgos de una mayor fragmentación social y política son significativos y pondrán en peligro la estabilidad si no se eliminan. En ese contexto, la vigilancia de las tendencias de vulnerabilidad es decisiva para que resulten eficaces las medidas preventivas y de alerta temprana. La función del PNUD consiste en prestar asistencia mediante la realización de actividades de promoción y de fortalecimiento de las capacidades y dotando al Gobierno y a otras partes interesadas en el país de los instrumentos necesarios para promover la cohesión social y el desarrollo humano.

25. *Vigilancia de la vulnerabilidad y alerta temprana con fines de prevención.* El PNUD continuará apoyando el establecimiento de un sistema de alerta temprana con el propósito de vigilar la vulnerabilidad y analizar los riesgos, así como para fortalecer la capacidad de prevención del Gobierno y la sociedad en general. Los informes de alerta temprana servirán de instrumento operacional y de política para las organizaciones internacionales y otras partes interesadas en el país y aportarán elementos a los informes del sistema de alerta temprana subregional para las actividades de vigilancia y análisis, así como para la posterior adopción de decisiones y políticas multinacionales. En Serbia y Montenegro, el sistema de alerta temprana también se apoyará en las evaluaciones de riesgos humanitarios

que realice la OCAH y los análisis de la situación que lleven a cabo otras organizaciones de las Naciones Unidas. El sistema de alerta temprana en Kosovo se apoyará en la capacidad de los dirigentes locales para prever posibles crisis y formular políticas de prevención de crisis mediante el examen de cuatro esferas de riesgo, a saber: a) la estabilidad socioeconómica, b) la inestabilidad política e institucional, c) las tensiones étnicas, y d) la seguridad personal.

26. *Integración y reintegración.* Serbia y Montenegro dan abrigo al más alto número de refugiados en la región. Después de vivir en condiciones difíciles por períodos que oscilan entre 5 y 10 años, el 62% de los refugiados en Yugoslavia ha optado por la integración local, mientras que el 5% ha decidido regresar a sus lugares de origen. En 2001, el ACNUR y la OCAH apoyaron el establecimiento de una secretaría en el nuevo equipo de tareas interministerial de Serbia para encontrar soluciones a los refugiados, la cual está elaborando una estrategia nacional sobre los refugiados y los desplazados internos. La función del PNUD consistirá en prestar asistencia a las contrapartes del Gobierno pertinentes en la formulación de políticas transparentes sobre la integración local, facilitar la cooperación con los principales agentes internacionales y nacionales, como el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), y contribuir a la solución de problemas decisivos a nivel regional, como los relativos a la ciudadanía, la situación jurídica y del patrimonio y otros problemas pendientes en el sector de la vivienda. En Kosovo, el PNUD está trabajando para fomentar la confianza mediante la aplicación de un enfoque de la seguridad de los seres humanos orientado hacia el “desarme de la sociedad”, basado en la relación que existe entre las armas pequeñas y el desarrollo. En colaboración con el gobierno local y la sociedad civil, el PNUD trabaja para potenciar a la sociedad civil, a fin de que ésta intervenga directamente en la cuestión de las armas pequeñas, inicie un diálogo sobre la seguridad de los seres humanos y la consolidación de la paz, apoye la función coercitiva y de vigilancia de la comunidad y cree mecanismos nacionales y regionales de reducción y control de las existencias de armas pequeñas con objeto de aumentar la estabilidad y la confianza en la comunidad y la región.

27. *Igualdad entre los grupos, inclusión social y adelanto de la mujer.* La generación de más edad en Yugoslavia es la que lleva la peor parte de la reducción de las antiguas industrias e instituciones apoyadas por

el Estado. En Serbia y Montenegro, el PNUD apoyará la reforma del sistema de pensiones y las actividades de lucha contra la pobreza a fin de promover la equidad entre las generaciones y combatir la pobreza. En Kosovo el PNUD sigue ejecutando un proyecto de promoción de la participación de la juventud después del conflicto destinado a determinar y resolver los problemas que conciernen a la juventud en un marco operacional y normativo. En toda Yugoslavia las mujeres han llevado la peor parte de los trastornos económicos y los conflictos. El PNUD trabajará con otras organizaciones de las Naciones Unidas, en particular el UNIFEM y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para reducir la aguda vulnerabilidad de la mujer ante el abuso, la trata y las privaciones mediante la ejecución de programas que se apoyen mutuamente. En Yugoslavia el PNUD ha adoptado una iniciativa de apoyo al Comité Federal para el Adelanto de la Mujer, en el marco de la cual se formulará una estrategia nacional para la incorporación de las cuestiones de género y se promoverá el desarrollo humano equitativo y sostenible en todos los niveles. En Kosovo el PNUD está aplicando un enfoque similar para reducir las diferencias basadas en el sexo y establecer mecanismos institucionales para la formulación de políticas y estrategias.

28. *Lucha contra el VIH/SIDA.* A fin de garantizar una respuesta coordinada e intensiva a la pandemia del VIH/SIDA en Serbia y Montenegro, el PNUD se ha sumado al UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para patrocinar la estrategia del ONUSIDA para Yugoslavia. Mediante este patrocinio conjunto del ONUSIDA, el PNUD apoyará el establecimiento del Comité Nacional contra el SIDA, una entidad nacional interministerial y multisectorial encargada de coordinar las actividades de prevención y lucha contra el SIDA, con la participación de las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otras instituciones pertinentes. El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) prestará apoyo al Comité para fortalecer su capacidad como centro nacional encargado de las cuestiones relativas a la prevención del VIH/SIDA y el tratamiento y apoyo a las personas que viven con el VIH/SIDA, y para ampliar su alcance dentro del país.

29. *Recuperación de Serbia meridional.* La situación de Serbia meridional ha sido una cuestión problemática para la estabilidad económica y social de la subregión. Después de una evaluación amplia e interinstitucional dirigida por el PNUD a principios de 2001, el PNUD

está encabezando una iniciativa coordinada del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional de donantes destinada a apoyar la recuperación en Serbia meridional, principalmente mediante la promoción de reformas en favor de una gestión pública inclusiva basada en los derechos vinculadas a iniciativas para la recuperación económica y social. En ese sentido, el PNUD está facilitando la coordinación en la zona y mantiene una oficina de apoyo interinstitucional junto con el UNICEF, el ACNUR y la OCAH para facilitar la formulación de un programa interinstitucional de asistencia que resulte coherente, que incluye también a la Misión de Observación de la Comunidad Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la OIM, la OSCE, el Subcomité de Fiscalización de Drogas, el ACNUDH, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la OMS. Se prevé la formulación de un programa similar para la región de Sandjak, en la que existen problemas sociales y económicos parecidos.

30. El Programa de Mejora y Recuperación de la Municipalidad de Serbia Meridional es un marco programático integrado de recuperación y desarrollo basado en zonas. El programa, financiado parcialmente por el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSCDI) y el PNUD, también es el primer proyecto que el Banco Mundial apoyará en Yugoslavia. Este programa se centra en las esferas de la recuperación económica, el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades municipales y el fomento de la confianza en la región. Se basa en la promoción del poder de decisión local mediante el establecimiento de grupos directivos municipales. Paralelamente a este programa, el Programa de Creación Rápida de Empleos financiado por la Agencia Europea de Reconstrucción contribuirá de manera decisiva a que aumente la confianza en el proceso de paz y recuperación. También contribuirá a la transición hacia la recuperación a más largo plazo creando empleos temporarios en trabajos de rehabilitación de la infraestructura pública que requieren gran densidad de mano de obra.

31. *Resultados previstos.* Los resultados previstos del programa de prevención de crisis y recuperación son los siguientes: a) mayor estabilidad a medida que las autoridades locales formulen políticas de prevención de crisis basadas en las esferas de riesgo, b) mayor seguridad y confianza a medida que disminuya el número de armas pequeñas, c) mayor número de iniciativas comu-

nitarias adoptadas por los consejos de jóvenes, d) mayor colaboración en las actividades destinadas a reducir los abusos contra la mujer, e) formulación de una estrategia nacional para la inclusión de la perspectiva de género, f) establecimiento de un organismo interministerial encargado de las actividades de prevención y de coordinación de la lucha contra el SIDA, y g) reducción de los incidentes que afecten a la seguridad en Serbia meridional mediante el aumento de: i) proyectos interinstitucionales y multisectoriales, ii) el número de grupos directivos municipales que participen en los procesos de adopción de decisiones y de ejecución y iii) el número de empleos creados.

### C. Energía y medio ambiente

32. En el último decenio, y en particular en los últimos años, la infraestructura industrial y energética de Yugoslavia se ha visto afectada por la escasez de inversiones y los serios daños ocasionados por los conflictos. Se desatendió seriamente la ordenación del medio ambiente. El PNUD ayudará al Gobierno a fortalecer su capacidad de ordenación del medio ambiente y se centrará en las siguientes actividades, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la UNOPS, la OSCE y otras organizaciones internacionales y nacionales.

33. *Iniciativa de Ecodesarrollo en Montenegro.* En Montenegro, que desde 1991 ha aspirado a convertirse en un “estado ecológico”, el PNUD apoyará la aplicación de la Iniciativa de Ecodesarrollo mediante el establecimiento de vínculos entre los ministerios gubernamentales, las autoridades municipales y la sociedad civil. El objetivo es garantizar la coherencia, la transparencia, la responsabilidad y el progreso en las esferas de la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza, la integración de los objetivos ecológicos y de sostenibilidad energética en políticas macroeconómicas y sectoriales y en campañas públicas relativas al medio ambiente, y la participación de las organizaciones no gubernamentales en la formulación de políticas ambientales.

34. *Eficiencia energética.* Se prevén las siguientes actividades: a) instalación de sistemas de vigilancia del medio ambiente en Serbia; b) establecimiento de mecanismos de creación de consenso que permitan que los representantes del Gobierno, la sociedad civil y la industria encuentren soluciones óptimas; c) recaudación de fondos para el mejoramiento y rehabilitación de la

infraestructura de generación energética y de sistemas de calefacción; y d) promoción de la reforma sectorial mediante la prestación de servicios de asesoramiento en materia de política y el fortalecimiento de la capacidad.

35. *Patrimonio común y dimensión transfronteriza del medio ambiente.* El PNUD se valdrá de las redes de apoyo mundiales como el Grupo de Desarrollo Ecológicamente Sostenible, la colaboración del sector público con el sector privado en pro del medio urbano, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el programa Capacidad 21, y armonizará su labor nacional en esta esfera con el marco de cooperación del PNUD a nivel regional. En particular, el PNUD prestará asistencia a los gobiernos yugoslavos, los cuales se sumaron al FMAM en septiembre de 2001, para la ejecución de proyectos financiados por el FMAM. Al acelerar la adaptación de prácticas óptimas, el PNUD promoverá la formulación e incorporación de normas ecológicas y fortalecerá la capacidad para cumplirlas.

36. *Resultados previstos.* Los resultados previstos del programa sobre energía y medio ambiente son los siguientes: a) integración de las cuestiones y los compromisos relativos al medio ambiente en la planificación y la política de desarrollo nacional; b) ampliación de la base de información y de los datos disponibles sobre el medio ambiente; c) aumento de los recursos financieros gubernamentales destinados a las actividades de ordenación del medio ambiente; d) establecimiento de un marco para las cuestiones del desarrollo sostenible y su difusión como marco de análisis y debate; e) establecimiento de los marcos jurídico y de reglamentación para la planificación y ordenación ambientales, en particular la base jurídica para rechazar métodos insostenibles y la explotación excesiva de los recursos ambientales; f) mayor capacidad y competencia de las autoridades locales encargadas de la formulación y ejecución de programas en este sector; y g) formulación de estrategias energéticas sostenibles, en particular programas de ahorro de energía.

#### **IV. Arreglos en materia de gestión**

37. A fin de garantizar la coherencia entre las principales actividades previstas en el marco de cooperación, los arreglos en materia de gestión se basarán en principios de buen gobierno mundialmente reconocidos.

#### *Ejecución y realización*

38. Para garantizar la aplicación de esos principios, se establecerán comités asesores y directivos para facilitar procesos de consulta más inclusivos y negociados entre los beneficiarios de los proyectos y las respectivas autoridades encargadas de la formulación de políticas. La oficina del país en Belgrado y sus oficinas de enlace en Podgorica y Vranje prestarán apoyo oportuno y eficiente en materia de ejecución. A corto plazo, se preferirá la modalidad de ejecución directa y el uso de especialistas nacionales antes de recurrir a los mercados internacionales de consultoría. Los servicios de apoyo a la elaboración de políticas y programas y de comités de ciencia y tecnología se obtendrán de las organizaciones de las Naciones Unidas. Se optará rápidamente por promover la ejecución nacional en los casos en que se haya consolidado la competencia institucional en los niveles administrativo y ejecutivo mediante el establecimiento de sistemas adecuados de rendición de cuentas y gestión de la actuación profesional. En Kosovo será limitada la capacidad para utilizar la modalidad de ejecución nacional en vista de la próxima transición hacia un gobierno autónomo. Aunque al inicio del programa se preferirá la modalidad de ejecución directa, se formulará una estrategia para pasar a la ejecución nacional en el curso del programa.

#### *Supervisión, examen y presentación de informes*

39. El PNUD asumirá una función de colaboración dinámica que trascienda las formas tradicionales de supervisión y evaluación, según la cual se sustituirá la supervisión a distancia por la supervisión y el examen mediante la asociación y la participación en el riesgo. Ese enfoque es coherente con el cambio introducido en la función tradicional del PNUD según el cual pasa de donante para el desarrollo a ser parte directamente interesada en el desarrollo y agente de éste. También responderá al creciente interés de los donantes multilaterales y bilaterales en colaborar con el PNUD en Yugoslavia. Además del uso obligatorio de los instrumentos de gestión basada en los resultados establecidos por el PNUD y los requisitos de presentación de informes de los distintos donantes, se hará todo lo posible por divulgar los resultados y efectos de las actividades de los proyectos y programas empleando técnicas de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como otros medios de información y publicaciones.

*Mobilización de recursos*

40. Teniendo en cuenta la complejidad de los objetivos previstos en el marco de cooperación, los cuales exigen intervenciones amplias y profundas en los diversos niveles de demanda, la eficacia de las actividades de recaudación de fondos será decisiva para la viabilidad del marco de cooperación. Por consiguiente, se fortalecerán las relaciones de trabajo establecidas por el PNUD con los organismos gubernamentales encargados de la cooperación técnica y económica internacional con el propósito de mantener la presencia del PNUD en el centro de la demanda y el suministro de ayuda externa, tanto en las reuniones nacionales como en las reuniones de donantes internacionales. Aunque la mala situación económica del país no permite todavía que Yugoslavia aporte una cantidad más significativa de recursos financieros, se alentará el establecimiento de mecanismos nacionales de participación en los gastos siempre que sea posible y según las circunstancias de cada caso para promover la transición del país de su condición actual de receptor de asistencia a la modalidad de fomento de la asociación y la cooperación. Kosovo encara una situación de disminución acelerada de sus recursos. Para facilitar la movilización de recursos en ese contexto, el PNUD formulará una estrategia de fomento de la colaboración y de movilización de recursos.

## Anexo

## Propuesta de movilización de recursos para Yugoslavia (2002-2004)

(En miles de dólares EE.UU.)

<i>Fuente</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Observaciones</i>
<b>Recursos ordinarios del PNUD</b>		
Estimación del saldo arrastrado	1 269	Incluye los saldos de las partidas 1 y 2 de partidas previas para servicios administrativos y operacionales.
Objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.1)	280	Recursos asignados al país de manera inmediata.
Objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2)	De 0 a 66,7% de la partida 1.1.1	Estos porcentajes se presentan sólo a los efectos de la planificación inicial. La distribución real dependerá de la disponibilidad de programas de calidad. Cualquier aumento de los porcentajes estará sujeto también de la disponibilidad de recursos.
Objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.3)	—	
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y para los servicios técnicos	100	
Bonificación de independencia	570	
<b>Subtotal</b>	<b>2 219<sup>a</sup></b>	
<b>Otros recursos del PNUD</b>		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	—	
Participación de terceros en la financiación de los gastos	28 000	
Fondos fiduciarios y de otra índole	8 265	
De los cuales:		
Fondo Fiduciario de la División de Respuesta de Emergencia para la seguridad de los seres humanos	1 000	
Fondo Fiduciario de la División de Respuesta de Emergencia (Italia)	700	
Iniciativa contra la pobreza (Italia)	3 065	
Fondo Fiduciario del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional y la Agencia Europea de Reconstrucción	3 000	
FMAM	500	
<b>Subtotal</b>	<b>36 265</b>	
<b>Total general</b>	<b>38 484<sup>a</sup></b>	

*Abreviaturas:* FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

<sup>a</sup> No incluye el objetivo de la consignación con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2) que se asigna a nivel regional para su aplicación ulterior en los países.