



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

Distr. general
26 de marzo de 2002
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2002

Ginebra, 17 a 28 de junio de 2002

Tema 13 del programa provisional

Marcos de cooperación nacional y asuntos conexos

**Segundo marco de cooperación regional para Europa y
la Comunidad de Estados Independientes (2002-2005)**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	2
II. Situación del desarrollo de la región desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible	2-12	2
III. Resultados y experiencia de la cooperación multinacional anterior	13-16	5
IV. Estrategia propuesta y esferas temáticas	17-34	6
A. Gestión pública democrática	19-20	7
B. Gestión económica	21-22	8
C. Gestión ambiental	23-24	8
D. Cuestiones estratégicas	25-32	9
E. Promoción y asociaciones	33-34	11
V. Disposiciones de gestión	35-37	11
Anexo		
Propuesta de movilización de recursos para la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes (2002-2005)		13



I. Introducción

1. El segundo marco de cooperación regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) para 2002 a 2005 es un instrumento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio enunciados en la Declaración del Milenio. Entre esos objetivos se incluye, en particular, reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema. El marco de cooperación regional, al promover los programas regionales dirigidos a sostener el desarrollo humano en la región, sirve de puente entre el marco de cooperación mundial y los marcos de cooperación nacionales de la región. Proporciona a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil servicios de asesoramiento sobre políticas basados en los conocimientos y ayuda a la región a aprovechar sus oportunidades en la economía mundial. A esos efectos, en el marco de cooperación regional se promueven tres prioridades programáticas conexas: a) la gestión democrática de los asuntos públicos, con el fin de ampliar y reforzar la participación en la formulación, el análisis y la promoción de políticas; b) la gestión de los asuntos económicos, con el fin de aumentar las posibilidades de desarrollo sostenible que ofrece la mundialización y hacer frente a sus efectos negativos que agravan la pobreza y la desigualdad, y c) la gestión de los asuntos ambientales, para asegurar que las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales permitan sostener a largo plazo el desarrollo humano. Se pretende que el efecto acumulativo de esas tres iniciativas refuerce la capacidad de la región para enfrentar las complejas transiciones políticas y económicas, fomentar las oportunidades de participación en actividades encaminadas a sostener el desarrollo mediante la buena gestión de los asuntos públicos y acortar la distancia entre los países en transición y los países más prósperos de Europa occidental.

II. Situación del desarrollo de la región desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible

2. *La región y la economía mundial.* Las transiciones económicas, sociales y políticas que prevalecen en el desarrollo de una buena parte de la región entran en su segundo decenio en momentos de considerable inestabilidad en Europa y la Comunidad de Estados Independientes y en relación con el lugar que ocupa la

región en la economía mundial. En gran parte de la región ha resultado difícil encarar la mundialización de forma que promueva el desarrollo humano sostenible. Los Estados de Europa central y del Báltico se destacan por haber reducido notablemente, en un plazo históricamente breve, las diferencias de carácter jurídico, institucional y de desarrollo que los separaban de Europa occidental. Los indicadores de desarrollo humano se elevaron sustancialmente en esos países, pues desde mediados del decenio de 1990 un número significativo de inversiones extranjeras contribuyó a la modernización industrial y financiera y al vigoroso crecimiento económico. El crecimiento económico ha sido inferior en otras subregiones y la disminución de los indicadores de desarrollo humano en algunos países refleja una menor capacidad del Estado para sostener el desarrollo humano. La inversión extranjera directa frecuentemente se ha visto eclipsada por la fuga de capitales, mientras que las reformas llevadas a cabo en los sectores de la industria, la agricultura y los servicios financieros no han logrado satisfacer las exigencias de un mercado mundial cada vez más competitivo. La relación costo-beneficio de la mundialización parece ser especialmente desfavorable en Asia central y el Cáucaso.

3. *La región.* En toda la región siguen produciéndose las transiciones de la economía dirigida a la economía de mercado y de una gran concentración del poder del Estado a formas de organización política basadas en la descentralización y una mayor participación de la población civil. Su perfil socioeconómico refleja dos trayectorias de desarrollo distintas, pero relacionadas: la recuperación amplia, si se compara con la situación que existía al inicio del primer marco de cooperación regional, y una mayor variedad de problemas de desarrollo que plantean problemas significativos para cada país y sus vecinos. La región de Europa y la Comunidad de Países Independientes es notablemente heterogénea en materia de desarrollo y las características comunes heredadas están dando paso a divergencias cada vez más agudas. Los Estados de Europa central y del Báltico concluyeron una buena parte de la transición básica en la gestión de los asuntos públicos y la gestión económica. Su ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y, finalmente, a la Unión Europea, indicaría el fin de esa transición. Dos países de la región se convirtieron en contribuyentes netos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el primer marco de cooperación regional; otros ocho países

podrían pasar a la categoría de donantes antes de que termine el período del segundo marco de cooperación regional. El capital humano y las prácticas óptimas inherentes al éxito obtenido por esos “donantes incipientes” en la transición y el desarrollo pueden ser poderosos instrumentos que impulsen el progreso de la región. El segundo marco de cooperación regional utilizará libremente esos instrumentos en Europa sudoriental y en la Comunidad de Estados Independientes. Muchos de esos países tienen características parecidas a las de los países menos desarrollados, por las formas en que se concentra el poder, se asignan los recursos y se producen y distribuyen las mercancías. En la mayoría de las subregiones de la región hay también zonas de conflictos en gestación. En algunos lugares, la recuperación después del conflicto podría impulsar la liberalización, la estabilización y las reformas estructurales rápidas y eficaces. Sin embargo, es probable que la prevención de los conflictos sea más eficaz cuando se combine con programas para el desarrollo sostenible.

4. En los planos regional y nacional es importante que se definan las funciones apropiadas que correspondería desempeñar al gobierno el sector privado, la sociedad civil y los agentes externos para hacer frente a problemas cruciales. En muchos países de la región, las reformas introducidas durante el primer decenio de transición están dando paso a una segunda generación de iniciativas encaminadas a mantener las nuevas instituciones. El centro de atención se está desplazando de cuestiones como la privatización y la restitución a la creación de marcos sostenibles para el estado de derecho; de la descentralización de las estructuras de gobierno al establecimiento y la aplicación de normas de conducta transparentes para los agentes políticos y económicos, y de la creación o recreación de las identidades nacionales a la elaboración de marcos para la colaboración regional. Esos problemas sólo podrán resolverse con la reforma de la gestión de los asuntos públicos.

5. *Pobreza y desigualdad.* En muchos países de la región, incluso en los que pasaron con éxito por múltiples transiciones, está aumentando la desigualdad de los ingresos. Se están haciendo familiares los diversos rostros de la pobreza, bien como fenómenos profundamente enraizados o como reflejos episódicos del cambio económico. Tanto unos como otros reflejan los rápidos cambios que se vienen produciendo en las oportunidades de empleo. El desempleo, el subempleo, el empleo en el sector no estructurado y el trabajo no remunerado son indicadores de pobreza y tensiones

internas, particularmente en los países donde la protección social es insuficiente. Los cambios que tuvieron lugar en las economías urbanas y rurales y en su interacción y que dieron origen a la migración interna y transfronteriza, así como a nuevas y cambiantes relaciones sociales y de clase, plantean complejos problemas de política. Las desigualdades por motivo de género se asocian a muchos de esos problemas, pues un número relativamente elevado de mujeres es víctima de las formas nuevas y tradicionales de pobreza, discriminación y desigualdad. Ello se refleja en la carencia de redes de seguridad social o la insuficiencia de las existentes, la reducción de los gastos de educación y una correlación entre la disminución del nivel de vida y las diferencias por razones de género, origen étnico o entre generaciones. Los conflictos y el bajo nivel de inversión en la industria, las finanzas y la tecnología han desatado ciclos de incertidumbre económica y social, particularmente en comparación con los países vecinos de Europa. El medio ambiente está pagando las consecuencias de las políticas anteriores a la transición, mientras aparecen nuevas presiones ambientales resultantes de las transformaciones de los medios urbano y agrario relacionadas con la transición. Mitigar la pobreza, prevenir su propagación e impedir que se desaten conflictos derivados de la distribución desigual de los ingresos y la riqueza son los problemas de importancia decisiva para la gestión de los asuntos públicos.

6. *Equidad e igualdad.* Una parte desproporcionada de los costos de la transición ha recaído en las mujeres, las minorías y otros grupos vulnerables como consecuencia de los cambios bruscos que se produjeron en las pautas de empleo, la ejecución deficiente de las reformas y los conflictos. El acceso de las mujeres, las minorías étnicas y otros grupos vulnerables a empleos bien remunerados en muchos casos se ha visto reducido de forma desproporcionada y por el mismo trabajo las mujeres suelen recibir una remuneración inferior. El hecho de que un porcentaje mayor de mujeres que de hombres esté viviendo en la pobreza tiene efectos significativos en el bienestar de las familias. La trata de mujeres y niños en la región parece ser considerable y va en aumento. Incluso en los países de Europa central donde la transición ha sido satisfactoria, las cuestiones relativas a la integración del pueblo romaní son un obstáculo importante para el ingreso en la Unión Europea. En toda la región ha disminuido la presencia de las mujeres en la política, tanto en las instituciones políticas de alto nivel como por su participación en la arena política en general. Pese a que casi todos los países de

la región ratificaron la Plataforma de Acción de Beijing aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en septiembre de 1995, en muchos todavía no existe un respaldo institucional que permita traducir esas aspiraciones en disposiciones normativas. En algunos países de la región las cargas derivadas de la transición que deben soportar las mujeres vienen acompañadas de formas tradicionales de opresión, violencia y explotación. El hecho de que en algunos países las mujeres vivan 10 años más que los hombres pone de relieve el papel decisivo y no bien comprendido que tiene el género para el bienestar humano de la región.

7. *Gestión de los asuntos públicos.* Para formular y aplicar políticas de reducción de la pobreza se necesitan instituciones de base amplia, representativas y competentes. El carácter y la calidad de la gestión pública varían drásticamente entre los distintos países de la región, particularmente en las relaciones entre la autoridad central y los gobiernos locales y entre las instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Numerosas instituciones del sector público, tanto si se encuentran en países con alta concentración del poder o en otros donde el poder está más disperso, siguen siendo incompetentes y disfuncionales. Las actitudes del público respecto de las reformas, que se reflejan de maneras diversas en la disposición de las personas a asumir los elevados costos de la pobreza o a exponerse a riesgos para encontrar nuevas oportunidades, probablemente se verán muy afectadas por el grado de participación de los ciudadanos en los procesos políticos.

8. *Medio ambiente.* Pese a los esfuerzos desplegados para aumentar la conciencia sobre el medio ambiente y la participación del público en las políticas ambientales, los ecosistemas de la región siguen estando amenazados. La disminución de la producción industrial y la adopción de técnicas de producción más eficaces redujeron las presiones ambientales en algunas esferas. Sin embargo, las prácticas anteriores a la transición, combinadas con los nuevos modelos de producción y consumo, siguen deteriorando la calidad del medio ambiente. Los ecosistemas que están en peligro y a su vez constituyen una amenaza para la salud y la seguridad de las personas crean también nuevas dificultades económicas y sociales. Las estructuras de gobierno rígidas y la insuficiente capacidad para elaborar y aplicar políticas que tengan en cuenta el medio ambiente no se prestan fácilmente a políticas de desarrollo integrales.

9. *Conflictos, prevención de conflictos y recuperación después de los conflictos.* La mayoría de los países

de la región se vio afectada directa o indirectamente por conflictos durante el último decenio. Los conflictos dentro de los países de los Balcanes, el Cáucaso y el Asia central y entre ellos afectaron directamente las perspectivas de desarrollo económico. Las fuerzas que causan disensión en las sociedades de algunos países, las formas inusuales de desarrollo que tienen su origen en la presencia de misiones internacionales de mantenimiento de la paz en gran escala en algunas zonas y el temor a la propagación de conflictos desde países vecinos son obstáculos graves para el logro de la paz a largo plazo en la región. En muchos países los conflictos siguen poniendo en peligro las reformas y la transición. Los vacíos de poder y políticas creados por los conflictos se reflejan en la trata de sustancias ilícitas y personas y en la corrupción que aprovecha la permeabilidad de las fronteras. La aplicación, aunque en escenarios limitados, de los principios de buena gestión pública y multilateralismo contribuyó a mitigar algunas de las consecuencias de los conflictos.

10. *Cooperación multilateral.* No existen instituciones políticas y económicas regionales y las subregionales son pocas y de importancia limitada. No obstante, la cooperación transfronteriza puede ayudar a promover el crecimiento económico. De hecho, la ausencia de instituciones oficiales establecidas ofrece oportunidades para establecer relaciones multilaterales innovadoras dentro de la región en su conjunto y entre las subregiones. En los lugares donde las posibilidades económicas siguen estando sometidas al escrutinio riguroso de los inversionistas internacionales, las soluciones que se den a los problemas comunes serán decisivas para el progreso y las reformas. Entre esos problemas se encuentran la gestión de los recursos ambientales y energéticos, las relaciones comerciales, la información y las comunicaciones, la reducción de los conflictos y la salud pública (incluidos, de manera significativa, el VIH/SIDA y la tuberculosis). En todas esas esferas será preciso emprender iniciativas innovadoras no sólo para acercar a la región a los posibles inversionistas e interlocutores políticos, sino también para impulsarla hacia la cooperación oficiosa interna.

11. *Tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo.* Aunque muchos países de la región van a la zaga de los países de la OCDE líderes de las tecnologías de información y comunicaciones, algunos poseen recursos de información y comunicaciones considerables. En el decenio de 1990, muchos países atrajeron inversiones extranjeras sustanciales en

la esfera de las telecomunicaciones y lograron eliminar el monopolio del sector, crear la competencia nacional y obtener aumentos significativos en el acceso a los servicios y en su calidad. Algunos países ya están a la cabeza en los sectores de ingeniería de programas y tecnologías de la información y las comunicaciones. La mayor parte de la población de la región tiene un alto nivel educacional y, de contar con ellos, aprovechan esos recursos. Sin embargo, las políticas de gobierno encaminadas a la elaboración de estrategias nacionales en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones suelen descuidar las inversiones básicas en capacitación y educación en esa esfera y el desarrollo de contenidos de interés local, y en el idioma del país, que sirvan de base a iniciativas para el desarrollo humano más amplias.

12. *VIH/SIDA*. Ningún país de la región ha escapado al VIH/SIDA y son pocos los que están bien preparados para hacer frente a sus consecuencias. Si bien el índice de infección por el VIH/SIDA en algunos países de Europa central sigue siendo relativamente bajo, la epidemia ha venido creciendo a un ritmo alarmante en los Estados del Báltico, la Federación de Rusia y Ucrania, y se está recibiendo información de brotes de VIH vinculados al consumo de drogas en Asia central. En unos pocos países se organizó una fuerte respuesta en el plano nacional que permitió a los gobiernos reducir el consumo de drogas por vía intravenosa. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región el apoyo institucional y de información es insuficiente en relación con las necesidades de una respuesta multisectorial al VIH/SIDA, particularmente en cuanto a la ejecución de las estrategias nacionales y los planes de financiación. En las actividades de lucha contra la epidemia se deberán tener en cuenta la heterogeneidad de la región y los problemas conexos del elevado desempleo, el deterioro de los servicios sociales y las tensiones que actualmente afectan a la economía.

III. Resultados y experiencia de la cooperación multinacional anterior

13. *Crítica*. El primer marco de cooperación regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes (1997-2001) se inició poco después de que la mayoría de los países de la región obtuvieran la independencia o empezaran a dejar atrás las economías dirigidas y los gobiernos autoritarios. Las primeras actividades del PNUD tuvieron lugar en los momentos en que se

establecían los primeros marcos de cooperación nacional y la programación en los planos nacional y regional solía tener carácter reactivo y táctico, en lugar de estratégico o catalítico. El carácter reactivo de esas actividades era en ocasiones incompatible con las consultas necesarias para establecer alianzas eficaces. La índole reactiva inicial del primer marco de cooperación regional de hecho reflejaba la fase inicial de la transición: la programación se centraba en intervenciones más bien oportunistas que estratégicas; la gestión y las relaciones entre los programas regionales y nacionales eran relativamente flexibles y las consultas entre las partes interesadas en la elaboración y ejecución del marco de cooperación regional eran relativamente escasas.

14. *Experiencia adquirida*. El período de las intervenciones oportunistas ha quedado atrás. Después del examen del primer marco de cooperación regional realizado en 2000, una de las preocupaciones fundamentales es definir los mecanismos de supervisión, coordinación, consultas y de vigilancia y evaluación encaminados a perfeccionar la gestión y el foco de atención del programa regional. En la región se han delimitado claramente, con los interesados fundamentales, las responsabilidades para la presentación de informes, evaluación y rendición de cuentas del programa regional. La elaboración del segundo marco de cooperación regional estuvo acompañada de extensas consultas de los representantes residentes con prácticamente todos los asociados del gobierno de los diversos países y con representantes de la sociedad civil de la región, incluidos los centros de estudio nacionales y regionales. Los representantes regionales celebraron amplias consultas internas con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la Comisión Económica para Europa (CEPE), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Se celebraron igualmente consultas con asociados externos tan importantes como la Secretaría de la Comunidad de Estados Independientes, el Centro Regional del Medio Ambiente de Europa Central y Oriental, el Instituto para una sociedad abierta y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Esas consultas ayudaron a elaborar el programa regional como un marco global estratégico

para la coordinación de la asistencia, que refleja las cambiantes condiciones de la región y entre los asociados regionales. Se regularizará el mecanismo de encuestas a los clientes que está implícito en ese proceso, por conducto de los mecanismos de gestión y supervisión enunciados en la sección V.

15. *Oportunidades.* El primer marco de cooperación regional demostró que las iniciativas dirigidas a mejorar la gestión pública que tuvieron éxito en la región requerían compromisos a largo plazo e inversiones en los “agentes del cambio”. Los programas experimentales que se iniciaron en la última fase del primer marco de cooperación regional con el objeto de crear redes de cambio transregionales, sobre todo en la esfera del desarrollo de la gestión pública local y de los parlamentos, demostraron las ventajas de ese enfoque. No obstante, será imposible lograr mejoras sostenidas en la calidad de la gestión de los asuntos públicos de la región si las iniciativas no cuentan con el apoyo firme de los gobiernos. A diferencia de algunos otros donantes, el PNUD puede ocuparse del mejoramiento de la gestión pública con un enfoque a largo plazo, basándose en el conocimiento de las condiciones locales que tenga la oficina del país, la capacidad de análisis inherente al programa regional y su capacidad de lograr que el gobierno participe en una amplia gama de cuestiones. Durante el primer marco de cooperación regional, el PNUD fue aprovechando cada vez más esas ventajas comparativas para crear y ampliar las asociaciones y en la actualidad desempeña un papel decisivo en la promoción de los derechos humanos, la gestión de los asuntos públicos locales, el desarrollo de los parlamentos, la gestión de los recursos hídricos y el cambio climático. El segundo marco de cooperación regional se centrará fundamentalmente en traducir esas asociaciones en resultados concretos para lograr una gestión pública eficaz.

16. *Esferas de atención.* El primer marco de cooperación regional incluía seis proyectos generales: reforma económica para la mitigación de la pobreza; las cuestiones de género en el desarrollo; el apoyo a la democracia, la buena gestión de los asuntos públicos y la participación; la gestión de los recursos externos; el apoyo al fomento de las pequeñas y medianas empresas; y las estadísticas y la presentación de informes sobre desarrollo humano. Como la programación del PNUD era nueva en casi todos los países de la región, los proyectos regionales también eran nuevos y la mayoría de ellos padeció problemas similares de concepción y gestión.

Sin embargo, todos los proyectos obtuvieron también resultados satisfactorios, incluidas las actividades innovadoras en las esferas de la igualdad de género, el análisis de la pobreza, la reforma parlamentaria, la aplicación de los derechos humanos, la buena gestión pública local y el aumento de la cooperación entre los países cuyas relaciones se habían visto seriamente afectadas durante el primer decenio de la transición. En el primer marco de cooperación regional también se crearon alianzas para el desarrollo, en particular dentro de los países que se adhirieron a la Unión Europea y entre ellos. En el segundo marco de cooperación regional se estrechará aún más el alcance de las actividades regionales, que se centrarán en tres temas interrelacionados de la gestión de los asuntos públicos: la gestión pública democrática, la gestión de los asuntos económicos y la gestión de los asuntos ambientales. Se aprovecharán los resultados positivos de la transición y del desarrollo que ya son patentes en las subregiones de Europa central y del Báltico para promover nuevas formas de cooperación regional.

IV. Estrategia propuesta y esferas temáticas

17. *Estrategia del programa.* Los programas que se lleven a cabo en el segundo marco de cooperación regional responderán a las necesidades de la región y las subregiones, proporcionarán orientación constructiva a los programas nacionales e incluirán actividades que de otra forma sería difícil ejecutar por separado mediante los programas nacionales. El segundo marco de cooperación regional es más bien selectivo que general, y se centra en esferas normativas que son fundamentales para la transición y las reformas en la región y en las que se pueden aprovechar los puntos fuertes de la región y los intereses de desarrollo particulares del PNUD. Los resultados a corto y más largo plazo se alcanzarán ante todo en los niveles regional y subregional y posteriormente en los programas nacionales. El segundo marco de cooperación regional sirve de puente entre los marcos generales del PNUD y los marcos de cooperación nacionales establecidos en los países en que se ejecutan programas. Por tanto, funciona como una guía general del PNUD para la región, que vincula las prioridades generales con los programas regionales y nacionales y hace más estrechos los lazos entre los programas nacionales y subregionales. Se concibió para reforzar la capacidad regional de análisis y promoción de políticas

en tres esferas fundamentales de la gestión de los asuntos públicos: la gestión pública democrática, la gestión de los asuntos económicos y la gestión de los asuntos ambientales. Aprovecha los resultados positivos del primer marco de cooperación regional y depende fundamentalmente de la ampliación de la capacidad de análisis regional como base de la buena gestión pública, el crecimiento y la estabilidad regional y la gestión de los bienes y servicios públicos.

18. En las esferas de la gestión pública democrática, la gestión de los asuntos económicos y la gestión de los asuntos ambientales se ejecutarán tres programas regionales. Cada uno de ellos tendrá prioridades programáticas características, basadas en las evaluaciones regionales realizadas durante el proceso de preparación del marco de cooperación regional y en la labor de análisis que se concluyó durante el primer marco de cooperación regional. En el segundo marco de cooperación regional también se han definido siete cuestiones que se atenderán de forma integral en todo el programa regional: proteger y promover los derechos humanos; lograr que se apliquen políticas de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción; descentralizar y desconcentrar el poder; atender los complejos vínculos entre la prevención de los conflictos y la alerta temprana, la mitigación de los conflictos y la recuperación después de los conflictos; promover la equidad en el desarrollo; luchar contra el VIH/SIDA; e incorporar las tecnologías de la información y las comunicaciones como un instrumento para el desarrollo. Las prioridades programáticas de gestión pública democrática, gestión de los asuntos económicos y gestión de los asuntos ambientales se organizarán de la manera siguiente.

A. Gestión pública democrática

19. *Actividades.* Se han producido logros considerables en la puesta en marcha de nuevos procesos en la gestión pública y nuevas instituciones en la región. Esos logros, sin embargo, no siempre han tenido el mismo alcance y profundidad, ni en el terreno de la administración pública ni en el del establecimiento de instituciones representativas. Es necesario examinar las causas por las que sólo se ha logrado un éxito parcial para entender cómo se puede hacer más participativa la labor de gobierno y lograr una mayor representación mediante la reforma de las instituciones. El componente de reforma institucional del proyecto de gestión

pública democrática girará alrededor de una serie de iniciativas para fomentar el desarrollo parlamentario, la capacidad analítica local en la reforma de la administración pública, las nuevas instituciones de defensa del ciudadano y de los derechos humanos y la capacidad consultiva local. El programa regional se centrará también en los mecanismos que favorecen la contribución de la sociedad a la elaboración y aplicación de las políticas y en las políticas que responden a los grupos vulnerables. Las principales actividades consistirán en constituir y consolidar coaliciones, en colaboración con los gobiernos, los programas nacionales y otros donantes, para reformar el proceso de formulación de políticas; promover la transferencia gradual de funciones y recursos a los gobiernos locales; y fomentar la creación de sistemas de alerta temprana para que los gobiernos y los ciudadanos tengan acceso a la información sobre las principales tendencias políticas, económicas y sociales. Será especialmente importante continuar e intensificar la colaboración con el Open Society Institute, la OCDE y otras partes interesadas en la mejora de la gestión pública.

20. *Resultados previstos.* El programa regional contribuirá a: a) desarrollar la base de conocimientos de los centros de análisis nacionales y no nacionales; b) diversificar los instrumentos disponibles para conferir una mayor eficacia a la formulación de políticas; c) transferir funciones y recursos de las instituciones nacionales a las instituciones con representantes elegidos; d) elaborar estrategias contra la corrupción y mecanismos para hacerlas cumplir que, a su vez, mejoren los índices de transparencia y aumenten la confianza de los ciudadanos en sus propios órganos de gobierno; e) promover la utilización de mejores instrumentos de evaluación para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones; f) provocar cambios visibles en el modo de formular las políticas mediante la adopción de estrategias de consulta y comunicación acerca de las políticas, que se establecerían en el 40% de los países que abarca el programa; g) crear una red regional de asesores de política para la reforma institucional que puedan utilizar los gobiernos; y h) procurar que los países sigan desarrollando su capacidad de promover y proteger los derechos humanos, con unas instituciones de defensa del ciudadano y de los derechos humanos que estarán constituidas y en funcionamiento en el 80% de los países que abarca el programa al finalizar el período del marco de cooperación regional. Cuando sea procedente, la evolución de los indicadores comparativos o

combinados de corrupción, transparencia y buena gestión pública se considerará indicativa de los resultados del programa.

B. Gestión económica

21. *Actividades.* Dentro del programa de gestión económica se crearán y consolidarán redes y mecanismos regionales a fin de proporcionar análisis y asesoramiento en relación con las medidas de política económica que sirvan para reducir la pobreza y las disparidades entre regiones, aumentar las oportunidades de participación y mejorar las perspectivas de desarrollo humano sostenible. Se tomarán en consideración los vínculos existentes entre la política macroeconómica y la paliación, mitigación y prevención de la pobreza; la política social y los mercados de trabajo y la desigualdad; y las finanzas públicas y la descentralización municipal y la buena gestión pública, así como entre estos tres grupos de factores. Las iniciativas sobre la calidad de la gestión económica se referirán especialmente al desarrollo regional o subnacional, la descentralización y la potenciación de los participantes en la vida económica del país. Se analizarán los indicadores estadísticos del bienestar económico más utilizados y se propondrán opciones para captar mejor la evolución de las perspectivas de desarrollo humano sostenible. Las medidas para reducir la pobreza, incorporadas a todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), estarán encaminadas a ofrecer oportunidades de inclusión social o reducir los hábitos de dependencia. A este respecto, la colaboración con la OIT y la CEPE revestirá una importancia especial.

22. *Resultados previstos.* El programa regional contribuirá a integrar en la política y la práctica económicas las prioridades del desarrollo humano sostenible e influirá en la celebración de debates políticos de ámbito nacional, subnacional y local. En esos debates, todos los participantes (gobiernos nacionales y locales, organizaciones de la sociedad civil, empresas y ciudadanos) intercambiarán las mejores prácticas para poder adoptar decisiones fundadas sobre las iniciativas convenientes para aliviar la pobreza y sobre su puesta en práctica. Con ello se favorecerá la participación de la sociedad civil en la promoción del desarrollo humano equitativo y las medidas para reducir la pobreza. Para apoyar el análisis y la promoción en materia de política se elaborarán nuevos indicadores estadísticos y analíticos, con especial atención a las estadísticas sociales y económicas desglosadas por regiones. Se determinarán

y promoverán las mejores prácticas para paliar las disparidades regionales o subnacionales y se elaborarán nuevos estudios analíticos sobre la seguridad colectiva en las subregiones más expuestas a las crisis. Cuando proceda, la evolución de los indicadores de la pobreza y la desigualdad servirá para evaluar la repercusión de las actividades sobre gestión económica.

C. Gestión ambiental

23. *Actividades.* Con el programa de gestión ambiental se ayudará a los países a planificar y aplicar estrategias ambientales transfronterizas integradas. El ámbito de acción del programa regional viene definido por un modo de plantear la gestión ambiental en que se da primacía a la creación de capacidad para la cooperación regional y subregional en la protección del medio ambiente y la reducción de la pobreza. Se prestará atención prioritaria a dos grandes objetivos: a) facilitar un diálogo regional sobre políticas encaminado a crear unas estructuras regionales o subregionales comunes que den como resultado una gestión ambiental internacional que pueda fomentar debidamente la creación de capacidad, proporcionar material analítico y ofrecer una plataforma neutral para los debates entre distintos países; y b) potenciar las posibilidades de que se compartan recursos en los ecosistemas de las cuencas comunes, especialmente en lo que respecta a los recursos hídricos. Se dará un nuevo impulso a la cooperación iniciada en el primer marco de cooperación regional entre los programas de gestión económica y democrática, las actividades regionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y de Capacidad 21 y las oficinas en los países para obtener el máximo partido de sus principales ventajas comparativas para las iniciativas de la región respecto del medio ambiente. La colaboración con organizaciones tales como el Consejo de Europa, el Centro Regional del Medio Ambiente de Europa Central y Oriental, la OTAN, la OCDE, el PNUMA y el Fondo Mundial para la Naturaleza —entre los que muchas veces se ha pedido que el programa regional ejerza funciones de coordinación— ofrecerá también ventajas comparativas.

24. *Resultados previstos.* Con el programa regional se logrará: a) fomentar una mayor capacidad para llevar a cabo actividades de buena gestión del medio ambiente, de ámbito nacional e internacional, en las oficinas de los países y junto con otros de los principales participantes, en particular los gobiernos de la región; b) mejorar la

capacidad regional de armonizar las políticas nacionales para administrar los recursos de las cuencas fluviales comunes (incluyendo los proyectos de demostración); c) analizar con mayor profundidad las vinculaciones entre el medio ambiente y, respectivamente, la pobreza, la salud y la economía, y su repercusión en las perspectivas de desarrollo humano sostenible; d) promover las estrategias transfronterizas sobre el medio ambiente y los mecanismos transfronterizos de administración en relación con los recursos naturales compartidos; y e) incorporar evaluaciones de vulnerabilidad y riesgo a las políticas y los planes ambientales transnacionales. Siempre que sea procedente, se utilizará la evolución de los indicadores objetivos sobre la calidad del medio ambiente, como la reducción de los niveles de contaminación del agua o la frecuencia de las inundaciones, para evaluar la repercusión de las actividades en relación con la gestión ambiental.

D. Cuestiones estratégicas

25. Para promover la coherencia y aprovechar las sinergias entre las tres prioridades del programa regional, se prestará especial atención a siete cuestiones estratégicas que revisten una importancia vital para el desarrollo humano sostenible en la región. Algunas de esas cuestiones estratégicas responden al mismo tiempo a unos valores fundamentales del PNUD —tales como la preocupación por la desigualdad entre los géneros o el imperativo de la prevención de los conflictos— que encontrarán un amplio eco en la programación regional. Cada cuestión estratégica estará a cargo de un especialista de uno de tres equipos temáticos principales sobre calidad de la gestión. A cada equipo le corresponderá como mínimo una cuestión estratégica, y se preparará un conjunto de actividades del programa regional para cada una de las siete cuestiones estratégicas. Esos conjuntos comprenderán publicaciones de promoción, seminarios de alto nivel y actividades piloto. El programa regional preparará como mínimo una publicación importante de promoción sobre cada cuestión estratégica en el período del marco de cooperación regional.

26. *Promoción y protección de los derechos humanos.* El PNUD intensificará su labor de promoción y análisis de los derechos humanos en el plano regional en coordinación con el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones europeas. En sus análisis regionales se determinarán los factores que contribuyen a que las nuevas instituciones de derechos humanos logren sus

objetivos, se elaborarán normas para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la descentralización y se promoverá la integración social y la protección de las minorías y las poblaciones vulnerables. Estos análisis se presentarán a los países participantes a través de una innovadora red electrónica de instituciones regionales de derechos humanos y mediante programas de capacitación en tareas de promoción para que esas instituciones y las ONG puedan fortalecer la protección de los derechos en los ámbitos político, económico y del medio ambiente.

27. *Promoción de la transparencia y la gestión responsable.* Para garantizar la transparencia y la gestión responsable en todos los sectores y repetir los buenos resultados conseguidos en distintas condiciones nacionales y regionales, es imprescindible analizar a fondo las causas y los efectos de la corrupción en la región. En su dimensión de política económica, en esta labor se pondrán de relieve los nuevos equilibrios entre la discreción administrativa y la transparencia, a fin de promover la reforma en los parlamentos, la administración pública, las organizaciones judiciales y jurídicas, los gobiernos locales y el sector privado. Estos análisis serán un componente fundamental de las iniciativas de promoción para luchar contra la corrupción y crear consorcios en la sociedad civil que apoyen esa labor de promoción. Dentro del programa regional se formularán directrices sobre métodos participativos para promover la transparencia y velar por la puesta en práctica de esos procesos.

28. *Descentralización y desconcentración del poder.* La descentralización de la administración pública sólo se ha logrado parcialmente en la región. Actualmente algunos países experimentan retrocesos en los procesos de transferencia que se iniciaron en etapas anteriores del período de transición. El análisis de estas tendencias y de los posibles mecanismos para corregirlas, realizados en cooperación con las instituciones participantes, serán un elemento importante de toda la labor sobre calidad de la gestión durante el segundo marco de cooperación regional. Estas iniciativas se apoyarán en análisis económicos sobre la descentralización fiscal y la modernización de las finanzas de los gobiernos locales. El programa contribuirá a crear redes de políticas para estimular nuevas iniciativas de descentralización, en especial donde se haya progresado menos. Habida cuenta de que la descentralización es un aspecto especialmente delicado de la reforma, siempre que sea conveniente se llevarán a cabo actividades de promoción,

con la participación de funcionarios regionales, especialistas regionales e internacionales, asociaciones gubernamentales y participantes no gubernamentales de los países, organizados en redes, para que estimulen las soluciones innovadoras a los problemas de la descentralización y encabecen la promoción de la reforma. El programa regional contribuirá a establecer redes subregionales en colaboración con otras organizaciones que actúan en la región. La red de información de los gobiernos locales desempeñará una función importante en esta iniciativa.

29. *Prevención de los conflictos y recuperación tras los conflictos.* En el programa regional se proseguirá la labor en relación con la alerta temprana y la prevención de los conflictos. La atención se centrará en limitar el tráfico de armas y sustancias ilícitas y la trata de personas y contener los aspectos de las economías paralelas que generan corrupción y aumentan la pobreza. Además de la labor en curso sobre análisis de políticas y las actividades de asesoramiento y promoción en Europa sudoriental, Asia central y Crimea, se examinarán detenidamente los elementos de la gestión pública democrática y la gestión económica y ambiental relativos a la prevención de los conflictos y la recuperación tras los conflictos. Dado que la inseguridad y los conflictos dificultan la consolidación de las instituciones democráticas, el programa regional apoyará iniciativas para reconocer, controlar, mitigar y resolver los conflictos, en particular haciendo participar a la sociedad civil en actividades internas y transfronterizas. Habida cuenta de que la incertidumbre económica perjudica a la inversión interna y externa, las actividades sobre administración económica del programa se vincularán al análisis sobre las causas últimas de los conflictos y los obstáculos a su resolución. En vista de que la escasez de recursos, la degradación del medio ambiente y los problemas de administración de los recursos son las causas básicas de los conflictos actuales y potenciales en Europa sudoriental, el Cáucaso y Asia central, en el programa regional se procurará vincular el análisis, el debate y el diálogo a fin de prestar ayuda a las partes de la región en la prevención y resolución de los conflictos. La Oficina de Prevención de Conflictos y Recuperación será un colaborador importante en este aspecto del programa.

30. *Promoción de la igualdad en el desarrollo.* En el segundo marco de cooperación regional se prestará especial atención a las causas de las desigualdades entre los géneros y entre los grupos étnicos y sociales. Se

elaborarán instrumentos y métodos de análisis sobre el género como factor para el desarrollo y, cuando sea posible, se aplicarán al análisis de la economía política de distintos grupos vulnerables. El objetivo principal de las actividades será integrar las consideraciones de género y de vulnerabilidad en las iniciativas sobre calidad de la administración que constituyen la esencia del marco de cooperación regional. Se potenciará el apoyo del programa regional a la recopilación de datos, el análisis de los datos relativos al género y la vulnerabilidad y la elaboración de indicadores que puedan utilizarse en todos los sectores del programa. El PNUD establecerá nuevas asociaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas para ampliar su capacidad en materia de análisis y promoción.

31. *Tecnología de la información y la comunicación para el desarrollo.* Las actividades sobre tecnología de la información y la comunicación para el desarrollo contribuirán a que los países y las sociedades puedan concebir y aplicar estrategias de tecnología de la información y la comunicación para lograr una participación más amplia en la formulación de las políticas, de modo que se cree un entorno de gestión pública propicio para esa tecnología. Las actividades servirán para integrar la tecnología de la información y la comunicación en la programación del marco de cooperación regional relativa a la calidad de la gestión, con especial atención a la formulación de las políticas nacionales y regionales, la expansión de los recursos humanos y materiales, la mejora de los contenidos y la conectividad. Se hará especial hincapié en la utilización de la tecnología de la información y la comunicación para la buena gestión garantizando la transparencia, la accesibilidad y la eficacia de los servicios en la difusión de información. Con esas actividades se contribuirá a consolidar la información, las redes de conocimientos y las asociaciones existentes y se fomentará la aparición de nuevas redes que presten apoyo a las iniciativas regionales de buena administración.

32. *VIH/SIDA.* Las ineludibles dimensiones políticas del aumento alarmante del VIH/SIDA se examinarán en colaboración con las organizaciones copatrocinadoras —el Open Society Institute, ONUSIDA y otros colaboradores— a fin de mitigar los efectos sociales y económicos de la epidemia en la región. Se efectuará un análisis regional de la crisis del VIH/SIDA, que conducirá a la elaboración de un informe regional sobre desarrollo humano en relación con el VIH/SIDA. En el estudio se establecerán puntos de referencia e

indicadores para evaluar los resultados de las actividades nacionales y regionales. Los programas subregionales, en que se prestará especial atención a la prevención y la creación de capacidad, se centrarán en los segmentos más vulnerables de la población, especialmente las mujeres, los niños y los grupos que sufren marginación social o viven en zonas de conflicto. En unas actividades piloto en que se aplicará un criterio intersectorial se examinarán las consecuencias presupuestarias de la epidemia en los planos nacional y subregional. Para contribuir a reforzar la cooperación entre países en el ámbito subregional, se llevará a cabo un estudio sobre las actividades regionales en relación con las dimensiones transfronterizas del consumo de drogas y las infecciones de transmisión sexual. El fortalecimiento de la cooperación intrarregional mediante el intercambio de información y de las mejores prácticas y el apoyo a los centros y redes regionales de recursos serán dos de los objetivos primordiales.

E. Promoción y asociaciones

33. *Normas, procesos y productos de los análisis.* Los informes sobre desarrollo humano han supuesto importantes contribuciones al análisis, la formulación y la promoción de políticas en la región. También han representado una de las pocas crónicas coherentes de las complejas transiciones de la región. Se mejorará la calidad de los informes nacionales y regionales sobre desarrollo humano para dar amplitud y profundidad a las actividades de análisis y promoción del programa regional. Se aprovechará el proceso de los informes sobre desarrollo humano para influir en los debates públicos, contribuir a catalizar cambios en las políticas públicas, vincular más estrechamente el análisis y la promoción en los programas regionales de buena gestión, y proporcionar un seguimiento en el ámbito regional de los avances en relación con los objetivos de desarrollo del milenio. Los informes sobre desarrollo humano tomarán sus temas centrales de la labor en curso sobre gestión pública democrática y gestión económica y ambiental. Al perfeccionarse el proceso de elaboración de informes sobre desarrollo humano se incorporarán normas claras sobre el análisis, participación, publicación y difusión para informar en el ámbito nacional, subnacional y regional sobre el desarrollo sostenible y la seguridad colectiva. Una de las principales prioridades será la producción de una labor de calidad sobre la seguridad colectiva en que se pondrán de relieve las decisivas dimensiones de la crisis del VIH/SIDA en las

políticas públicas de la región, como paso previo al establecimiento de nuevas asociaciones para luchar contra los efectos de la epidemia en la economía política de la región. Siempre que sea posible, los programas regionales complementarán esas actividades con actividades de formación sobre desarrollo humano sostenible en toda la región y tendrán un papel de vanguardia en la promoción de la cooperación técnica entre los países de la región.

34. *Asociaciones de colaboración.* Los programas regionales se planificarán y se pondrán en práctica en estrecha colaboración con una amplia gama de asociados bilaterales y multilaterales, gubernamentales y no gubernamentales, a muchos de los cuales se consultó durante la preparación del marco de cooperación regional. El PNUD se ocupará de organizar la participación y la coordinación entre los organismos correspondientes de las Naciones Unidas en la formulación y aplicación de los programas. Muchos países de la región aceleran sus procesos de reforma ante la perspectiva de pasar a ser miembros de la Unión Europea. Su experiencia en la reforma de los distintos ámbitos de la administración pública, la economía y el medio ambiente seguirá contribuyendo a la experiencia de la región en cuestiones de transición. La coordinación con la Comisión Europea será importante para elaborar estrategias del programa que se adecuen a la creciente relación entre los países de la región y la Unión Europea. Se prestará especial atención a fomentar la cooperación Este-Este, en todas las direcciones y en todos los aspectos del programa regional, para favorecer la cooperación técnica y las asociaciones entre países en desarrollo de la región.

V. Disposiciones de gestión

35. Se han incorporado al programa regional los principios de la gestión basada en los resultados mediante la utilización del marco de resultados estratégicos y el informe anual enfocado a los resultados. El Centro de Apoyo Regional de Bratislava (Eslovaquia) gestionará prácticamente todos los programas regionales del segundo marco de cooperación regional, bajo la orientación y supervisión del Director Regional y los organismos regionales de asesoramiento y seguimiento de los programas. Un comité directivo del marco de cooperación regional, integrado por representantes residentes, la dirección del marco de cooperación regional en Bratislava (incluidos los servicios subregionales de

recursos) y los colaboradores regionales en el programa, bajo la presidencia del Director Regional, se ocupará del seguimiento regular y la evaluación periódica del marco de cooperación regional y de la coordinación del personal de los programas regionales, los especialistas en políticas de los servicios subregionales de recursos y las oficinas en los países. Con esta labor, el Centro de Apoyo Regional de Bratislava, que albergará un volumen decisivo de experiencia fundamental en los principales ámbitos de actuación del PNUD, contribuirá a que el PNUD sea cada vez más un organismo regido por la práctica. Unos comités directivos de programa examinarán regularmente la puesta en práctica de cada uno de los programas regionales. El marco de cooperación regional se examinará oficialmente todos los años y se realizarán evaluaciones sobre la base de los resultados de acuerdo con el marco revisado de seguimiento y evaluación del PNUD. La Junta de los servicios subregionales de recursos contribuirá con aportaciones y apoyo. El Centro de Apoyo Regional de Bratislava gestionará la puesta en práctica de los proyectos regionales y, de conformidad con la esencia del marco de cooperación regional, elegirá unas modalidades de ejecución que promuevan una amplia participación, la adopción de los programas como propios en la región y la realización eficaz de los programas. Esas modalidades se referirán a la ejecución nacional, no gubernamental y directa.

36. El segundo marco de cooperación regional suministrará el capital inicial para las iniciativas regionales del PNUD y movilizará recursos complementarios para las actividades arriba descritas. Puesto que son relativamente pocos los donantes interesados en apoyar los programas regionales, al movilizar recursos para el segundo marco de cooperación regional se hará hincapié en la calidad y el pragmatismo de la programación. Se procurará conseguir apoyo de los fondos fiduciarios temáticos del PNUD, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y los donantes que participan en actividades regionales. La importancia que se concede en el segundo marco de cooperación regional a la cooperación técnica entre países en desarrollo en fase de transición probablemente permitirá movilizar para el marco recursos de nuevos donantes para su utilización en otros países de la región. Ello también contribuirá a afianzar el principio de la cooperación Este-Este y promover el intercambio de experiencia y conocimientos por toda la región en la planificación y aplicación de proyectos.

37. El programa regional se financiará con una asignación de recursos básicos de 20 millones de dólares (o una media de 5 millones de dólares por año), que se distribuirá del modo siguiente: 35% para gestión pública democrática, 35% para gestión económica, 25% para gestión ambiental, 2% para promoción para el desarrollo y 3% para planificación y seguimiento del programa. Una parte de los recursos básicos (1 millón de dólares) servirá para financiar la elaboración y el seguimiento de los programas y las iniciativas regionales especiales, de acuerdo con las recomendaciones que figuraban en la auditoría de los proyectos mundiales y regionales del PNUD de junio de 2000. El Director de la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes administrará ese fondo y rendirá cuentas sobre su utilización y la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento fiscalizará esa cuenta.

Anexo

Propuesta de movilización de recursos para la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes (2002-2005)

<i>Fuente</i>	<i>Importe</i> <i>(En miles de dólares EE.UU.)</i>	<i>Observaciones</i>
Recursos corrientes del PNUD		
Saldo anterior (estimación)	5 691	
Partida 1.2	14 847	
Apoyo a la formulación de políticas y programas/ apoyo a los servicios técnicos	429	
Total parcial	20 967	
Otros recursos del PNUD		
Gastos compartidos por los gobiernos	1 000	
Participación de terceros en los gastos	10 000	
Fondos, fondos fiduciarios y otras fuentes	35 000	
Fondo para el Medio Ambiente Mundial	30 000	
Otros fondos fiduciarios	5 000	
Total parcial	46 000	
Total general	66 967	