



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

Distr.
GENERAL

DP/1996/15
28 de enero de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1996
Nueva York, 25 a 29 de marzo de 1996
Tema 13 del programa provisional
PNUD

PROGRAMA DE ASISTENCIA AL PUEBLO PALESTINO

Informe del Administrador

I. PROPÓSITO

1. En el presente informe figura una relación de las actividades del Programa de asistencia al pueblo palestino (PAPP) en 1995, incluida su situación financiera, la ejecución y estrategia del programa, aspectos destacados de las operaciones y el papel de coordinación que desempeña el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

II. SITUACIÓN GENERAL

2. El PAPP se amplió y evolucionó considerablemente en 1995 como respuesta directa a los acontecimientos acaecidos en el histórico proceso de paz entre el Gobierno de Israel y la Organización de Liberación de Palestina (OLP). A lo largo de 1995, la Autoridad Palestina prosiguió sus esfuerzos por establecer y mantener instituciones y una administración centrales, no sólo en las zonas autónomas de la Faja de Gaza y la zona de Jericó de la Ribera Occidental, sino también en toda la Ribera Occidental en cinco importantes esferas delegadas de administración civil que incluyen la educación y la cultura, la salud, el bienestar social, el turismo y los impuestos directos.

3. El 28 de septiembre de 1995, Israel y la OLP firmaron el Acuerdo Provisional sobre Autonomía ("Acuerdo Oslo II"), que allanó el camino para la transferencia de todas las principales ciudades y de centenares de aldeas de la Ribera Occidental a la autonomía palestina. En el Acuerdo Provisional sobre Autonomía se prevé también la elección del Jefe de la Autoridad Palestina y de una entidad autónoma integrada por 82 miembros - el Consejo Palestino - que se celebraría el 20 de enero de 1996.

III. SITUACIÓN FINANCIERA

4. La estimación de gastos totales del PAPP en 1995 asciende a 34 millones de dólares, un aumento de más de 50% en relación con los gastos de 22 millones de dólares correspondientes a 1994. Los gastos correspondientes a 1995 fueron posibles gracias a contribuciones bilaterales en gran escala al PAPP, incluidos fondos fiduciarios y acuerdos sobre gestión de servicios. En 1995, el PAPP recibió las siguientes contribuciones de diversos donantes para sus actividades (gastos que se realizarían en 1994): 11 millones de dólares del Japón; 4 millones de dólares de Noruega; 2,1 millones de dólares de Italia; 1,75 millones de dólares de Suecia; 1,5 millones de dólares del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC); 400.000 dólares de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID); 350.000 dólares de Finlandia; 20.000 dólares de los Países Bajos y 35.000 dólares del FNUAP. Además, el PAPP cuenta con promesas firmes de contribuciones adicionales por un total aproximado de 25 millones de dólares que se recibirán en los próximos meses de ocho donantes bilaterales (USAID, el Canadá, Finlandia, Francia, el Japón, Noruega, Suecia, Suiza y los Estados Unidos).

5. A fin de ejecutar este programa sumamente ampliado, se fortaleció en forma considerable la capacidad operacional del PAPP en 1995, principalmente mediante la contratación de técnicos, ingenieros y profesionales de programación palestinos altamente calificados. Se añadieron dos nuevas secciones técnicas: la de gestión de administración pública, que ya está totalmente establecida, y la de desarrollo rural, que se está organizando. Se delegó una gran medida de responsabilidad en la Oficina de Gaza, la cual se reforzó considerablemente mediante la adición de más de 30 funcionarios, entre los que se cuentan ingenieros, personal de programación y Voluntarios de las Naciones Unidas. Otra importante y clara tendencia en el último semestre de 1995 fue la integración de conocimientos, financiada por el PNUD, en la nueva administración pública palestina. Las capacidades de recursos humanos del PAPP también se mejoró considerablemente mediante el apoyo proporcionado por varios donantes bilaterales por conducto del Programa de Oficiales Subalternos del Cuadro Orgánico.

6. Un aspecto singular del PAPP es que se autofinancia en gran medida. La contribución al presupuesto administrativo básico del PAPP con cargo a los recursos centrales del PNUD ascendió a sólo 713.000 dólares en 1995, es decir apenas el 2% de lo que pudo ejecutar el PAPP en 1995; todos los otros gastos administrativos se sufragaron mediante ingresos generados por la aplicación de proyectos financiados por donantes. Además, como el Programa de asistencia al pueblo palestino utiliza en gran medida recursos y conocimientos locales y como la mayor parte de los ingresos generados se reinvierten a nivel de la oficina exterior, el PAPP ha resultado ser un mecanismo de ejecución muy eficaz en función de los costos para los donantes bilaterales.

7. Los recursos básicos del PAPP ascenderán a un monto de 4 millones de dólares en virtud de las nuevas disposiciones para cada uno de los dos años del período 1997-1998. Como ya se han asignado totalmente los recursos del quinto ciclo, estos recursos pueden tomarse en préstamo en una fecha más temprana, sin que excedan el nivel de 4 millones de dólares, para su posible desembolso en 1996. El aumento de recursos básicos permitirá al Programa de asistencia al pueblo palestino iniciar y desarrollar nuevos programas prioritarios para dar

apoyo a la Autoridad Palestina y seguir atrayendo la financiación en gran escala de los donantes.

IV. EJECUCIÓN Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

8. La estrategia del PAPP en 1995 consistió en movilizar y atraer las contribuciones de donantes bilaterales para satisfacer las prioridades que surgían rápidamente debido a los cambios producidos por el proceso de paz en la sociedad y las instituciones palestinas. Esta estrategia tenía por objeto convertir los cambios producidos por el proceso de paz en repercusiones inmediatas, positivas y tangibles para el pueblo palestino.

9. Dentro de este contexto, de utilizar el enfoque sostenible del desarrollo humano, las actividades del PAPP en 1995 se orientaron hacia tres objetivos principales: a) prestar apoyo a los procesos de fomento de instituciones y de la capacidad a que se había dedicado la Autoridad Palestina desde su establecimiento en los territorios en mayo de 1994; b) avanzar de la ejecución directa por parte del PAPP que se hizo necesaria antes de que se estableciera la Autoridad Palestina, a una nueva generación de proyectos en que el papel del PAPP se limita cada vez más al apoyo técnico, la supervisión y la facilitación; y c) concentrarse en la eliminación de la pobreza ayudando a crear oportunidades de empleo, especialmente en Gaza, ya que el desempleo generalizado se ha convertido en el principal obstáculo que impide el crecimiento económico en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, desde que se inició el proceso de paz.

10. Además, durante 1995 el PAPP se dedicó a formular, por primera vez, un marco estratégico amplio y orientado hacia el futuro que regirá sus actividades programáticas en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza durante el próximo período de tres años. En consecuencia, el marco programático del Programa de asistencia al pueblo palestino (1996-1998) ofrece estrategias e iniciativas concretas en cada una de las seis esferas de actividad: gestión de la administración pública; programa de la mujer en el desarrollo; programa de desarrollo agrícola; programa de desarrollo del sector privado; programa de obras públicas orientado a generar empleos; y programa de infraestructura ambiental y del sector privado.

11. Las estrategias e iniciativas esbozadas en el marco programático reflejan los resultados de un extenso proceso de consulta que realizó el PAPP, primero con la Autoridad Palestina a fin de asegurar que el PAPP respondiera fielmente a las propias prioridades de los palestinos; y luego, con donantes bilaterales, otros organismos de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial para velar por que las actividades del PAPP se coordinarán, desde el principio con los muchos otros programas que reciben apoyo de donantes. El programa de apoyo, según se esboza en el marco programático, asciende a 94 millones de dólares para el período trienal 1996-1998.

12. El objetivo principal de todas las estrategias e iniciativas determinadas en el marco programático consiste en aumentar la capacidad técnica y de ejecución de las instituciones, municipalidades y consejos de aldea de la Autoridad Palestina así como de las organizaciones de la sociedad civil.

/...

13. Por último, de conformidad con los acontecimientos más recientes del proceso de paz derivados del Acuerdo Oslo II, firmado recientemente, el PAPP ya ha realizado una extensa misión de programación en los distritos de Hebrón, Jenín, Naplusa y Tulkharem, nuevas zonas de autonomía de la Autoridad Palestina. A esta misión seguirá otra a principios de 1996 a Belén, Kalkilya y Ramallah. La experiencia de actividades operacionales del PAPP en los territorios, así como su intención de establecer dentro de poco una suboficina del PNUD en la ciudad de Naplusa, en la Ribera Occidental, permitirá al PAPP prestar apoyo a la Autoridad Palestina a medida que extiende su autonomía a nuevas zonas de la Ribera Occidental.

V. ASPECTOS DESTACADOS DE LAS OPERACIONES

14. El éxito principal del Programa de asistencia al pueblo palestino en cuanto a aportar mecanismos de ejecución rápida y ayudar a la Autoridad Palestina y a la comunidad de donantes a superar las limitaciones en la capacidad de absorción tal vez se caracterice mejor por el papel de liderazgo que ha asumido en el Programa de Obras Públicas orientado a generar empleos. Ese programa, que comenzó como un plan de emergencia en 1994, con el objeto principal de proporcionar oportunidades de empleo inmediato a los trabajadores desempleados de la Faja de Gaza, ha evolucionado de una operación generalizada de limpieza a un importante programa de rehabilitación de infraestructura que comprende a numerosos contratistas palestinos y se ejecuta mediante métodos con densidad de mano de obra. Las modalidades de ejecución comprenden actualmente, como contraparte directa, los concejos municipales y de aldea interesados que reciben capacitación en el empleo del PNUD. La rehabilitación de infraestructura realizada en 1995 comprende las obras de rehabilitación en 19 escuelas y 12 centros de salud; la construcción de cuatro parques grandes y cinco parques vecinales en la Faja de Gaza y la pavimentación y enlosado de más de 250.000 metros cuadrados de calles y aceras. Mediante estas obras públicas, se crearon más de 70.000 días de trabajo. En 1995, los donantes dedicaron un total de 19 millones de dólares al PAPP.

15. Los aspectos destacados del programa de desarrollo de infraestructura en gran escala, así como su solidez en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza en 1995 comprenden lo siguiente: construcción de sistemas de abastecimiento de agua en una serie de aldeas de la Ribera Occidental y rehabilitación y ampliación de sistema de abastecimiento de agua en las ciudades de Naplusa, Ramallah y Tulkharem en la Ribera Occidental y Khan Younis y Rafah en la Faja de Gaza; la continuación de las obras en dos importantes hospitales de la Ribera Occidental; la iniciación de un programa de rehabilitación de infraestructura y mantenimiento en pequeña escala en asociación con la municipalidad de Gaza, y las obras de construcción y renovación de la escuela de Jericó y el recinto deportivo. Todas las actividades del PAPP relacionados con la rehabilitación de infraestructura tienen por objeto complementar las inversiones de capital con la cooperación técnica y la capacitación de personal de contraparte necesarias para asegurar la sostenibilidad, el mantenimiento adecuado de la infraestructura y una transferencia gradual de funciones de ejecución de proyectos a la institución de contraparte. Por ejemplo, en 1995, el PAPP inició un proyecto para fomentar la capacidad técnica y de gestión de los departamentos de abastecimiento de agua de siete municipalidades de la Ribera Occidental y Gaza, especialmente en cuestiones de conservación y funcionamiento.

16. El Programa de la Mujer en el Desarrollo continuó ampliándose en 1995, con actividades destinadas a promover el papel de la mujer palestina en los procesos de adopción de decisiones y a potenciar a la mujer palestina mediante su liderazgo y capacitación. Se realizó una serie de iniciativas de promoción, incluso un examen comparativo de la legislación vigente desde una perspectiva de género con sugerencias para planificar el sistema jurídico en función del género; y la prestación de apoyo a una coalición de profesionales palestinas de la salud que colaboran en un enfoque innovador sobre el ciclo vital que se traducirá en un proyecto de políticas sobre la salud de la mujer para la Ribera Occidental y la Faja de Gaza.

17. Conforme al mandato mundial del PNUD relativo al desarrollo de la capacidad nacional para el desarrollo humano sostenible, en 1995 el PAPP realizó actividades para iniciar el proceso de formular un perfil de desarrollo humano de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza. Esta iniciativa se considera un paso crítico hacia la definición de metas de desarrollo a largo plazo y la facilitación del diálogo entre la Autoridad Palestina, la sociedad civil, las Naciones Unidas y los donantes. Las actividades realizadas hasta la fecha comprenden la definición de los indicadores del desarrollo humano que corresponden a la Ribera Occidental y la Faja de Gaza y el establecimiento de una estructura palestina profesional viable para administrar el proceso de producción del perfil y la movilización de la comunidad palestina en relación con el enfoque de desarrollo humano sostenible.

18. Como parte de sus esfuerzos de desarrollo de la capacidad, el PAPP respondió a las necesidades más urgentes de la Autoridad Palestina mediante la prestación de apoyo inicial de emergencia a más de 20 de sus principales instituciones, especialmente los ministerios. El PAPP prestó apoyo a la iniciación de estas instituciones de la Autoridad Palestina mediante la adquisición de vehículos, equipo de oficina, computadoras, mobiliario de oficina y, en algunos casos, ayudó a obtener locales para las nuevas instituciones. Este programa en gran escala recibió un apoyo de más de 10 millones de dólares en 1995.

19. Basándose en este apoyo inicial de emergencia, el PAPP inició posteriormente un programa de apoyo para el desarrollo de la administración pública con el fin de ayudar a las instituciones de la Autoridad Palestina en sus tareas operacionales, administrativas y de gestión de recursos. Este programa, iniciado por conducto de una misión investigadora de alto nivel realizada por la División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública del PNUD, se concentrará inicialmente, y en estrecha coordinación con otros donantes en esta esfera, en el fomento de la capacidad del recién creado Instituto de Administración Pública para organizar y ejecutar programas de capacitación para funcionarios públicos palestinos en todos los aspectos de administración y gestión del sector público.

20. También en la esfera del fomento de instituciones en el sector del medio ambiente, el Programa de Acción sobre Recursos Hídricos, que inició sus actividades en la ordenación de recursos hídricos en 1994, proporcionó un importante apoyo técnico que facilitó el establecimiento de la Dirección de Recursos Hídricos de Palestina en abril de 1995. Al concentrarse en la imperiosa necesidad de conservar, proteger y desarrollar en forma sensata los escasos y valiosos recursos hídricos de Palestina, el Programa de Acción presta

actualmente apoyo directo para activar las funciones de políticas, planificación, vigilancia y regulación de la Dirección y para fomentar sus aptitudes y su base de ingresos. El Programa de Acción también presta apoyo a la Dirección para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del Acuerdo Oslo II y para traducir esas disposiciones en medidas de políticas y proyectos de inversión concretos.

21. El PAPP inició también dos nuevos programas en 1995 destinados principalmente a desarrollar la capacidad de instituciones palestinas. Hasta la fecha, el Programa de transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados (TOKTEN) ha permitido a más de 20 profesionales palestinos expatriados participar en misiones de asesoramiento y capacitación de alto nivel para prestar apoyo a la Autoridad Palestina y otras instituciones palestinas públicas y privadas. El programa TOKTEN recibió recientemente nuevas promesas bilaterales de contribución que le permitirá continuar a lo largo de 1996. El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas ofrece especialistas que colaboran con instituciones y proyectos palestinos patrocinados por el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas para un plan de transferencia de conocimientos a largo plazo. Se han formulado dos proyectos concretos: uno proporcionará conocimientos prácticos en posiciones clave dentro de los ministerios para ayudar a formular sus programas; el otro establecerá un sistema de voluntarios palestinos con base en clubes juveniles de la Faja de Gaza para examinar los problemas críticos que encara este importante segmento de la población.

22. En la esfera del desarrollo del sector privado, el PAPP, en estrecha consulta con el Coordinador Especial de las Naciones Unidas, patrocinó una misión experimental con el objeto de ayudar a la Autoridad Palestina a definir su estrategia sobre el establecimiento de parques industriales. Desde entonces, la cuestión de los parques industriales se ha convertido en una de las piedras angulares de la estrategia de desarrollo económico de la Autoridad Palestina.

23. El Programa de Desarrollo Rural Integrado, presentado en el informe del Administrador correspondiente al año pasado (DP/1995/20), ha seguido ampliando sus actividades hacia otras microrregiones del distrito de Jenín, la zona más pobre de la Ribera Occidental. El Programa utiliza instrumentos de participación en la planificación y ejecución de programas de desarrollo y se concentra en el fortalecimiento de la planificación a nivel de aldeas, la capacidad financiera y gestión de los proyectos para orientar la financiación del sector público hacia los niveles locales. El éxito del Programa Integrado de Desarrollo Rural y las metodologías de participación que emplea, propició una contribución adicional de 1,5 millones de dólares en 1995 para la rehabilitación de estructuras y la construcción a nivel local del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

24. En un esfuerzo por dar apoyo a la reconciliación y al proceso más amplio de paz en el Oriente Medio, el PAPP ha comenzado a promover y facilitar la participación de palestinos en conferencias y seminarios de capacitación regionales en el Oriente Medio y el Mediterráneo con el fin de dar apoyo a la integración progresiva de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza en la región. El PNUD ha facilitado la ejecución de un proyecto regional de la Convención Internacional contra la Desertificación en que participaron expertos de la Autoridad Palestina, Israel y Jordania, y ha iniciado un intercambio de expertos

/...

en actividades de investigación y divulgación agrícola entre los territorios y Egipto, Israel y Jordania.

25. El PAPP también ha prestado apoyo al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en su labor preparatoria para ayudar a la Autoridad Palestina a realizar un censo de población y vivienda que proporcionará datos e información esenciales que pueden servirle de base para formular políticas económicas y sociales bien orientadas. Además, el PAPP ha comenzado a establecer una asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a fin de establecer un programa en gran escala de apoyo al asesoramiento y políticas de fortalecimiento de instituciones en la esfera de la agricultura. El Programa también mantiene relaciones de colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

26. El 30 de marzo de 1995, el Administrador Asociado del PNUD inauguró la nueva Oficina del Programa de asistencia al pueblo palestino en la Faja de Gaza. La Oficina de Gaza, que se reforzó considerablemente a lo largo de 1995, facilita en gran medida los canales de comunicación del PAPP con muchas instituciones de la Autoridad Palestina con sede en Gaza y presta importante apoyo a la ejecución de muchas de sus actividades. El 60% de las actividades en curso del PAPP se realizan en la Faja de Gaza.

27. Para asegurar la constante calidad y eficacia de sus actividades, el PAPP emprendió varias actividades técnicas de examen y evaluación en 1995, incluido un examen tripartito del Programa de Acción sobre Recursos Hídricos y un examen técnico de la Dependencia de Ingeniería del PAPP.

28. Si bien sus gastos aumentaron en más de 50% entre 1994 y 1995, el PAPP siguió tropezando con obstáculos en la ejecución de programas durante 1995 debido a dos cuestiones principales: los cierres frecuentes de la frontera entre la Faja de Gaza e Israel, que a veces limitaron gravemente la libre circulación de mercancías y personas; y la dificultad de muchas instituciones palestinas de contraparte recientemente establecidas para definir claramente sus mandatos, prioridades y necesidades de cooperación técnica y asistencia en forma de capital. Se comprende que este último aspecto es una parte inevitable del proceso de fomento de la capacidad que, como se señaló antes, trata de mitigar el PNUD mediante algunos de sus servicios de asesoramiento en la gestión de la administración pública.

VI. PAPEL DE COORDINACIÓN DEL PNUD

29. A lo largo de 1995, el PAPP continuó su apoyo activo al Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los territorios ocupados, quien fue nombrado por el Secretario General en junio de 1994 con el objeto de facilitar la coordinación entre los programas y organismos respectivos de las Naciones Unidas que actuaban en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza.

30. El apoyo del PAPP al Coordinador Especial de las Naciones Unidas comprende el actuar de secretaría a seis de los 12 grupos de trabajo sectoriales

establecidos en enero de 1995 con el objeto de promover y coordinar las actividades de los donantes en diversos sectores según las prioridades de la Autoridad Palestina. El papel de coordinación del PAPP incluyó también asumir una función directiva, a solicitud del Coordinador Especial de las Naciones Unidas, en la preparación de los proyectos iniciales de cuatro de los seis documentos de las Naciones Unidas sobre estrategias para los grupos sectoriales prioritarios de las Naciones Unidas, que se establecieron para los principales sectores de participación de las Naciones Unidas: educación; generación de empleos; salud; infraestructura y vivienda; fomento de instituciones y desarrollo del sector privado.

31. El marco programático del PAPP (1996-1998) que refleja las prioridades de las Naciones Unidas señaladas en los documentos sobre estrategia también debe servir de instrumento adicional para ayudar a promover la coordinación de donantes.

32. Además, el PAPP participa en las reuniones del Grupo Consultivo de Donantes, así como en otras actividades internacionales de donantes, como la reunión del Grupo de trabajo multilateral sobre el agua y el medio ambiente celebrada en 1995 y la Cumbre Económica para el Oriente Medio y África del Norte, celebrada en Ammán (Jordania) en septiembre de 1995.

VII. DECISIÓN DE LA JUNTA EJECUTIVA

33. La Junta Ejecutiva podría decidir:

1. Tomar nota del presente informe; y
2. Alentar a la comunidad internacional de donantes a que aumente sus contribuciones al Programa de asistencia al pueblo palestino y a que aproveche al máximo la probada capacidad de aplicación y ejecución del PAPP.
