



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

Distr.
GENERAL

DP/CRR/GUA/1
11 de agosto de 2000
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones de 2000
Nueva York, 25 a 29 de septiembre de 2000
Tema 9 del programa provisional
Marcos para la cooperación con los países y asuntos conexos

INFORME SOBRE GUATEMALA*

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1	2
I. EL CONTEXTO NACIONAL	2 - 6	2
II. MARCO PARA LA COOPERACIÓN CON EL PAÍS	7 - 11	3
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	12 - 18	4
IV. APOYO DEL PNUD A LAS NACIONES UNIDAS	19 - 28	6
<u>Anexo.</u> Resumen financiero		9

* El presente informe contiene un resumen de las conclusiones del examen. El texto completo en el idioma en que fueron presentadas está disponible en la secretaría de la Junta Ejecutiva.

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con los procedimientos establecidos en el Manual de Programación para el examen de los marcos de cooperación con los países, se realizó un examen del marco de cooperación con Guatemala (1998-2000) entre el 8 de mayo y el 2 de junio de 2000. El equipo estuvo dirigido por un consultor externo que no había tenido contratos previos con el PNUD y fue respaldado por un representante residente auxiliar de categoría superior de la oficina del PNUD en El Salvador y un miembro seleccionado por el Gobierno de Guatemala, que tampoco había participado con el PNUD anteriormente. El examen había de abarcar la totalidad de la asistencia del PNUD financiada con recursos básicos y complementarios. Antes del comienzo de la misión, sus miembros examinaron los documentos pertinentes y al llegar celebraron varias reuniones de información con personal de la oficina en el país. En las consultas sobre el terreno se celebraron entrevistas con personal de la oficina en el país. Las consultas sobre el terreno incluyeron entrevistas con una amplia gama de funcionarios gubernamentales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, donantes bilaterales y multilaterales, instituciones financieras y organizaciones de las Naciones Unidas y personal de la oficina en el país. Durante la etapa de consulta, el personal de la oficina en el país acompañó a examen la misión en la mayoría de las reuniones. El examen culminó el 30 de mayo con una reunión de examen del país, que agrupó a representantes del Gobierno y de la oficina en el país.

I. EL CONTEXTO NACIONAL

2. Al firmarse los Acuerdos de Paz de 1996, que efectivamente pusieron fin a 36 años de conflicto armado, Guatemala inició cambios estructurales, cuyo resultado fue la creación de un programa de desarrollo para atender las causas del conflicto y buscar una solución viable de las crisis política, económica, étnica y cultural de ese momento. Los Acuerdos de Paz contienen una amplia gama de objetivos ambiciosos como erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano sostenible, que son la base de un programa para el marco de cooperación del PNUD y de la comunidad internacional.

3. Se calcula que aproximadamente una tercera parte de los Acuerdos de Paz ya se han aplicado, otra tercera parte ha adelantado algo y el tercio restante no se aplicó. Se emprendieron iniciativas importantes en los sectores económico y social y aunque la exclusión social, económica y del género continúa, los sectores de la salud y la educación han registrado ciertas mejoras, en particular con respecto a la asistencia escolar y la alfabetización. La desmovilización de las facciones de la guerrilla se ha logrado con éxito, aunque la plena reinserción de las poblaciones desarraigadas sigue siendo un objetivo de desarrollo de mediano y largo plazo.

4. Además, se observan ciertas mejoras relativas a la gobernabilidad democrática. Se está realizando una reforma amplia del sector judicial con un notable compromiso del Gobierno de introducir cambios. La cuestión de la seguridad de los ciudadanos sigue siendo un desafío importante para el Estado; las tasas de delitos comunes han aumentado pero los incidentes de violaciones de los derechos humanos por parte de las instituciones estatales han disminuido. Ha habido ciertos cambios positivos como resultado de la desmovilización y

reducción de las fuerzas militares y la creación de una policía civil. Sin embargo, la reforma de las fuerzas militares y la transformación del aparato de seguridad dentro de un marco democrático sigue siendo una tarea inconclusa.

5. La estabilidad macroeconómica todavía no se ha consolidado y sigue siendo deficiente. Desde 1998, el equilibrio fiscal, la balanza comercial y los déficit en cuenta corriente aumentaron, mientras que los tipos de cambio y las tasas de interés siguen siendo inestables. La carga de la deuda todavía no ha alcanzado la meta del 12% del producto interno bruto (PIB) establecida en los Acuerdos de Paz pero el Pacto Fiscal recientemente firmado confirma el compromiso del Gobierno de lograr el equilibrio fiscal y mejorar la gestión fiscal.

6. Las elecciones celebradas a fines de 1999 demoraron un tanto la aplicación de los Acuerdos de Paz en general. Sin embargo, el nuevo Gobierno se ha comprometido a continuar el proceso de paz. Los nuevos programas del Gobierno están organizados en términos generales sobre cinco bases que responden a elementos pendientes de los Acuerdos de Paz: a) consolidar la democracia y la reconciliación nacional en cumplimiento de los Acuerdos; b) descentralizar los recursos y las funciones administrativas del Estado; c) fomentar el crecimiento económico mediante inversiones privadas, una competencia libre y abierta y responsabilidad social; d) reducir las desigualdades sociales, étnicas y de género; y e) erradicar la impunidad y la corrupción.

II. MARCO PARA LA COOPERACIÓN CON EL PAÍS

Conclusiones

7. Los programas generados por el marco de cooperación con el país reflejan la importancia que asigna la oficina en el país a apoyar los objetivos generales del Gobierno de desarrollo humano sostenible. La misión concluyó que durante el período del marco de cooperación con el país, el programa del PNUD en Guatemala había sido un modelo eficaz de participación de éste en países que experimentaban transiciones posteriores a los conflictos. En la reunión de la Junta Ejecutiva celebrada en Nueva York en abril de 2000 el Representante de la Misión de Guatemala ante las Naciones Unidas expresó esa opinión durante el período de sesiones sobre las situaciones de crisis y posteriores a los conflictos. El PNUD estableció una asociación y un diálogo eficaces con todas las entidades pertinentes en los niveles político y de programación, lo que ha contribuido a la ejecución sin tropiezos del marco de cooperación con el país y a una movilización eficaz de los recursos necesarios. En lo que respecta a futuros marcos de cooperación del PNUD, los Acuerdos de Paz siguen siendo sumamente importantes y constituyen un claro mandato para el PNUD.

8. Las cuatro esferas temáticas comprendidas por la oficina en el país, es decir a) reconciliación y paz; b) desarrollo humano integrado; c) desarrollo productivo sostenible; y d) la modernización y el fortalecimiento del gobierno democrático, en general cumplen los objetivos del programa del marco de cooperación con el país y sus perfiles; por consiguiente, responden a las necesidades dimanantes de todas las partes de los Acuerdos de Paz. Los principales resultados de los objetivos del marco de cooperación con el país para las cuatro esferas temáticas fueron: apoyo de la desmovilización de ex

combatientes; fortalecimiento de la participación política de las mujeres y las poblaciones indígenas y la formación de entidades jurídicas para proteger sus derechos y fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil de participar en el desarrollo de nueva producción sostenible y sistemas de energía renovable. En su apoyo de la reforma del Poder Ejecutivo, el PNUD contribuyó a que el Gobierno definiera una estrategia nacional de descentralización y un programa nacional de distribución de la tierra, incluida la promoción de una reforma de los impuestos sobre la tierra, un registro de tierras, un sistema catastral y asistencia para la Oficina del Conflicto sobre la Tierra. Ello confirma la adhesión del PNUD a su misión básica de ayudar a Guatemala en su transición hacia la paz. El papel adicional del PNUD, que asiste a comisiones, grupos de trabajo y reuniones de coordinación de donantes, contribuyó al proceso de paz.

Recomendaciones

9. La respuesta eficaz y unificada de las Naciones Unidas a los Acuerdos de Paz, coordinada por el PNUD, ha sido objeto de encomio. Por lo tanto, se debería fortalecer en los futuros marcos de cooperación con el país, que a su vez deberían seguir abordando los aspectos restantes de los Acuerdos de Paz y el programa del Gobierno sobre descentralización, reforma fiscal, reducción de la pobreza, reforma judicial, seguridad de los ciudadanos y derechos humanos. Estas cuestiones corresponden claramente a las actuales esferas de programación del PNUD que, al abordarlas, manifiesta su constante adhesión a los Acuerdos de Paz. Tras examinar el informe, la sede del PNUD recomendó que la oficina en el país precisara su concentración en el próximo marco de cooperación con el país y redujera el número de proyectos.

Medidas convenidas

10. El PNUD continuará su estructura actual, que le permite abordar eficazmente las políticas y prioridades del Gobierno actual, especialmente en lo concerniente a las actividades de vigilancia, que cumplen con los Acuerdos de Paz.

11. El PNUD colaborará con el Gobierno para fortalecer las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, que es un objetivo a largo plazo.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

Conclusiones

12. La misión concluyó que los programas están bien encaminados y en general responden a los esquemas del marco de cooperación con el país, aunque deben adaptarse a las demandas que surgen de los donantes, del Gobierno, de la sociedad civil y del proceso de paz. La oficina en el país ha actuado en forma flexible y eficiente al responder a las necesidades cambiantes ocasionadas por las condiciones de un país que experimenta una transición hacia la paz. Un ejemplo de ello es la transformación de un sector originalmente establecido para la desmovilización de los ex combatientes en una zona que se centra en esfuerzos más amplios de paz y reconciliación.

13. El marco estratégico de resultados no es el medio principal para el seguimiento de los adelantos del programa. En consecuencia, muchas actividades

de proyectos no se incluyen en el marco estratégico de resultados ni en el informe anual sobre los resultados; cada una de las esferas temáticas se ocupa de una combinación de objetivos o resultados del marco estratégico de resultados. Ello complica aún más el seguimiento de los adelantos del programa. Por lo tanto, aunque la organización de los proyectos dentro de las esferas temáticas es lógica, es difícil determinar si los objetivos institucionales están dando resultado.

14. Las actividades de promoción del PNUD a nivel ministerial han sido importantes ya que establecieron una asociación con el Gobierno para definir políticas en esferas de intervención social y económica, protección ambiental, igualdad del género, inclusión e igualdad de las poblaciones indígenas y buen gobierno. Cabe señalar el programa nacional de distribución de tierras, la estrategia de descentralización, la reforma del sistema judicial y la organización de la Oficina para la Defensa de las Mujeres Indígenas. El PNUD ha desempeñado un importante papel de mediación, ha reunido a diferentes sectores de la sociedad de Guatemala y a la comunidad internacional y ha promovido la participación de las poblaciones en la aplicación de los Acuerdos de Paz. La preparación del informe nacional sobre desarrollo humano y estudios conexos sobre la pobreza han sido esenciales para apoyar las actividades de promoción del PNUD en pro de la reducción de la pobreza. Esto demuestra que los objetivos institucionales del PNUD se están fomentando mediante importantes iniciativas de promoción emprendidas por el personal en Guatemala en esferas como la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano sostenible y el apoyo de los países en la etapa posterior a los conflictos en su transición hacia el desarrollo.

Recomendaciones

15. A fin de aprovechar los resultados de las esferas temáticas de la oficina y su contribución a los objetivos institucionales definidos en el marco estratégico de resultados es menester que haya una respuesta más amplia para el marco estratégico de resultados y el informe anual sobre los resultados. Aunque los objetivos del proyecto están bien encaminados, es necesario vigilar las consecuencias del programa. El marco estratégico de resultados es un instrumento de gestión útil para vigilar los adelantos en lo que respecta a resultados, pero éstos deben ser analizados en forma sistemática. La participación de grupos multisectoriales organizados en torno a los objetivos del marco estratégico de resultados dirigiría más claramente la concentración de los programas hacia el logro de resultados mensurables.

16. En la próxima etapa de cooperación se deben continuar las actividades eficaces de promoción del PNUD y las asociaciones. Para mantener la alta calidad de las relaciones, el PNUD debe seguir abordando las cuestiones que exigen gestión financiera y control de calidad para asegurar la presentación de informes precisa a sus asociados bilaterales y multilaterales. En los casos en que los clientes exigen servicios superiores al nivel estándar previsto en la tasa de gastos generales, se debería considerar la posibilidad de aumentar la tasa de gastos generales o imputar directamente los gastos ocasionados por los servicios adaptados especialmente a las necesidades del cliente.

Medidas convenidas

17. El marco estratégico de resultados y el informe anual sobre los resultados son instrumentos institucionales del PNUD utilizados para medir los resultados y la repercusión de los programas del PNUD en temas concretamente definidos de interés mundial para la organización. El PNUD debe poder documentar los logros y los efectos de manera compatible con las necesidades institucionales. Eso dará una impresión más clara de la contribución que aporta la oficina en el país. Además, en su futuro retiro administrativo de agosto, el PNUD evaluará la posibilidad de establecer grupos multisectoriales organizados en torno a los objetivos del marco estratégico de resultados.

18. En cuanto a la comunicación de la información necesaria a los asociados en el desarrollo, la oficina en el país ha procurado constantemente adaptarse a las demandas expresadas por el Gobierno y la comunidad de donantes. En el futuro el PNUD seguirá haciendo hincapié en la presentación de informes confiables y oportunos.

IV. APOYO DEL PNUD A LAS NACIONES UNIDAS

Conclusiones

19. El proceso de reforma de las Naciones Unidas en Guatemala ha logrado los siguientes resultados:

- a) Grupos temáticos orientados hacia el proceso de paz;
- b) Una mayor cohesión en el equipo para el país;
- c) La respuesta de las Naciones Unidas a los desastres naturales;
- d) Mejoramiento de la eficacia en función de los costos en las operaciones, las comunicaciones y la promoción de la imagen de las Naciones Unidas;
- e) Preparación de la evaluación común para los países y finalización del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
- f) Promoción eficaz del proceso de paz y del programa mundial de las Naciones Unidas;
- g) Apoyo de las organizaciones de las Naciones Unidas que no están representadas en el país;
- h) Fomento del diálogo entre diferentes sectores de la sociedad, en particular el Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado;
- i) Mejoramiento de las asociaciones con organismos bilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo);
- j) Un diálogo de alto nivel más eficaz con el Gobierno.

20. En abril de 1999 el sistema de las Naciones Unidas convino localmente en armonizar sus ciclos de programación a partir de enero de 2001, medida ésta que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo hizo suya en junio de 1999. Sin embargo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) dijo que su ciclo era de 18 meses y que por lo tanto no podía armonizar su ciclo para la fecha convenida. Ello evidentemente dificulta el proceso de armonización en Guatemala. Las relaciones entre el PNUD y la Misión de las Naciones Unidas de verificación de los derechos humanos en Guatemala (MINUGUA) han sido de colaboración y apoyo mutuo. Actualmente se están celebrando debates con la MINUGUA sobre los modos en que las organizaciones de las Naciones Unidas pueden establecer mecanismos de vigilancia y ocuparse de proyectos concretos de asistencia técnica, ya que la Misión de Verificación prevé reducir su tamaño.

Recomendaciones

21. Aunque la coordinación a nivel superior ha sido excelente, a nivel de programación se ha de fortalecer para mejorar su repercusión. Es necesario reestructurar los grupos temáticos con objetivos y planes de trabajo más claros.

22. Convendría armonizar los ciclos de programación de las organizaciones de las Naciones Unidas para aplicar provechosamente el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y medir eficazmente su futura repercusión mediante indicadores conjuntamente convenidos. Por lo tanto, se tendría que hacer una excepción a fin de que el UNICEF pudiera armonizar su ciclo de programación.

23. Para respaldar a la MINUGUA el PNUD podría analizar los méritos técnicos del programa del Gobierno cuyo objetivo es respetar los Acuerdos de Paz y vigilar los adelantos. Es esencial que continúen los debates entre la MINUGUA y el Coordinador Residente para asegurar una transferencia sin tropiezos de las actividades a las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas.

24. Se han logrado adelantos importantes en el establecimiento de una Casa de las Naciones Unidas en Guatemala, pero es necesario redoblar los esfuerzos para incorporar algunas organizaciones.

Medidas convenidas

25. El PNUD examinará los fundamentos de los grupos temáticos, reafirmará los que todavía son válidos, fortalecerá su funcionamiento y, cuando convenga, creará nuevos grupos para las esferas que actualmente no se abordan.

26. La armonización del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el sistema de evaluación común para los países es fundamental, habida cuenta de que este último sirve de base para definir el primero. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo será aprobado por las organizaciones de las Naciones Unidas en julio para su ulterior presentación al Gobierno y a la sociedad civil. Se prevé que la versión definitiva y totalmente aprobada de dicho Marco de Asistencia estará lista en septiembre de 2000. La armonización de los ciclos de organización se prevé que entrará en vigor en enero de 2001. Se pidió al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo que intervenga para resolver el problema del UNICEF a fin de no dificultar el proceso de armonización en Guatemala.

27. La MINUGUA y el PNUD tienen mecanismos establecidos para asegurar que sus programas cumplen con los Acuerdos de Paz. Según el PNUD, es esencial fortalecer ese mecanismo, principalmente mediante la continuación de los consejos temáticos que funcionan actualmente. Por último, se prevé que en dos o tres años la MINUGUA pondrá fin a su presencia en el país. Es fundamental asegurar una transición eficaz, especialmente con respecto a los principales bienes y actividades de la MINUGUA que deben ser transferidos en forma coordinada a las organizaciones apropiadas de las Naciones Unidas.

28. El proceso de establecer una Casa de las Naciones Unidas está adelantando y se están realizando esfuerzos por atraer más organizaciones. El Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ya han manifestado interés en establecer un local conjunto para sus oficinas en Guatemala junto con el PNUD.

Anexo

RESUMEN FINANCIERO

País: Guatemala

Período del marco de cooperación con el país: 1998-2000

Período que abarca el examen del país: enero de 1998-abril de 2000

Recursos ordinarios	Suma asignada al marco de cooperación para el país a/ (En miles de dólares EE.UU.)	Suma prevista para el período que se examina (En miles de dólares EE.UU.)	Gastos estimados para el período que se examina (En miles de dólares EE.UU.)
Arrastre estimado de la CIP	499	439	439
TRAC 1.1.1 y TRAC 1.1.2 (66,7% de TRAC 1.1.1)	1.854	1.854	2.141
TRAC 1.1.3	233	3.457	3.261
Otros recursos (recursos especiales del programa)		39	39
Apoyo a la elaboración de políticas y programas/apoyo para los servicios técnicos	130	100	97
Total parcial	2.716	5.889	5.977
Otros recursos	Suma asignada al marco de cooperación para el país a/ (En miles de dólares EE.UU.)	Suma prevista para el período que se examina (En miles de dólares EE.UU.)	Gastos estimados para el período que se examina (En miles de dólares EE.UU.)
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	23.655	34.666	28.408
Participación de terceros en la financiación de los gastos	3.527	82.172	67.337
Fondos para el desarrollo sostenible	482	368	368
Protocolo de Montreal	2.868	2.893	2.875
FMAM			
Red de desarrollo sostenible	169	169	169
Fondos, fondos fiduciarios y otros	3.095	7.450	3.895
Total parcial	33.796	127.718	103.052
Total general	36.512	133.607	109.029

a/ Prorrateada para el período que se examina.

Abreviaturas: CIP = cifra indicativa de planificación; FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial; TRAC = objetivos de la distribución de recursos con cargo a fondos básicos.
