

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 11-14 de mayo de 2004

OTROS ASUNTOS

Tema 14 del programa

*Para información**



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2004/14-B
24 agosto 2004
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE LA VISITA CONJUNTA SOBRE EL TERRENO DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA EJECUTIVA A GUATEMALA

**Informe de la misión — (del 22 de marzo
al 1º de abril de 2004)**

El presente informe consta de dos partes: i) el informe conjunto de los miembros de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA y el PMA, y ii) el informe de los miembros de la Junta Ejecutiva del PMA, que se centra en las actividades del Programa.

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

SECCIÓN I

E/ICEF/2004/CRP.8

14 de abril de 2004

Original: Inglés

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2004

7-11 de junio de 2004

Tema 8 del programa provisional*

Informe sobre la visita conjunta sobre el terreno de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA a Guatemala, del 21 de marzo al 2 de abril de 2004

I. Introducción

Organización

1. Veintiún miembros¹ de las Juntas Ejecutivas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) realizaron una visita conjunta sobre el terreno a Guatemala, del 21 de marzo al 2 de abril de 2004.

Objetivo

2. El objetivo de la visita conjunta era ayudar a los miembros de las Juntas Ejecutivas a entender de qué manera y en qué medida el sistema de las Naciones Unidas contribuye al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en Guatemala. A este respecto, también se prestó atención a la coordinación con los donantes multilaterales y bilaterales, así como al proceso de simplificación y armonización, al sistema de coordinadores residentes y las iniciativas de lucha contra el VIH/SIDA.

3. La misión observó: a) los avances realizados en la simplificación y armonización, incluidas las enseñanzas extraídas de la utilización de los instrumentos aprobados y sus

* E/ICEF/2004/8.

¹ Véase la lista de participantes (Anexo 1).



vínculos con las estrategias de desarrollo nacional, las estrategias de lucha contra la pobreza y los objetivos de desarrollo del Milenio; b) el funcionamiento del sistema de coordinadores residentes, incluido el funcionamiento de los grupos temáticos y las relaciones entre el equipo de las Naciones Unidas en el país, la comunidad de donantes, las instituciones financieras internacionales (IFI) y la sociedad civil; y c) la contribución de las Naciones Unidas al programa nacional sobre el VIH/SIDA.

Estructura

4. La visita conjunta sobre el terreno se dividió en cuatro fases: a) una introducción conjunta de dos días; b) cuatro días de visitas conjuntas a los lugares de los proyectos; c) dos días de visitas a los proyectos de los distintos organismos por parte de todos los miembros; d) un día de reuniones de los organismos; y f) un día de recapitulación conjunta de la misión.

II. Antecedentes

Contexto político: Revitalización de los acuerdos de paz

5. Guatemala se halla en una situación de posguerra. En 1996, el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca firmaron los Acuerdos de paz, que pusieron fin a 36 años de enfrentamientos internos, y establecieron un programa de desarrollo como fundamento para una paz firme y duradera. En los Acuerdos de paz se destacaba, entre otros, el hecho de que la exclusión política, económica y social de un importante sector de la población guatemalteca era una de las causas fundamentales más importantes de la guerra civil.

6. El descontento popular con el Gobierno a causa de la corrupción y la incapacidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, asociado a los enfrentamientos entre el poder ejecutivo, los partidos políticos de oposición, la sociedad civil, principalmente los pueblos indígenas, y el sector privado, determinaron fuertes tensiones políticas y sociales en el período anterior a las elecciones generales de noviembre de 2003.

7. Oscar Berger ganó las elecciones de Guatemala en la segunda vuelta e inauguró un nuevo Gobierno en 2004. Tras reafirmar el empeño, contraído el 10 de julio de 2003, de cumplir con la “Declaración de Compromiso con Plena Vigencia e Implementación de los Acuerdos de Paz” de 1996, el nuevo Gobierno colocó en un lugar destacado del programa político a la revitalización de los Acuerdos de paz como proyecto nacional de unidad y fundamento para un acuerdo nacional sobre la gobernabilidad democrática.

8. Los compromisos contraídos en los Acuerdos de paz constituyen un programa de acción para las dependencias de la administración pública en Guatemala y promueven un entorno propicio a la sostenibilidad de la paz y la democracia. Se basan en el supuesto de que Guatemala es una sociedad multiétnica y pluricultural.

9. Es importante destacar el papel desempeñado por las Naciones Unidas en la aplicación de los Acuerdos de paz a través de las actividades de apoyo, promoción y seguimiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), así como el importante papel desempeñado por todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas representados en el país. Guatemala es un buen ejemplo de la eficacia de las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz de las Naciones Unidas.



10. Por decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el mandato de la MINUGUA terminará el 31 de diciembre de 2004.

11. En vista de esta decisión, la MINUGUA ha definido una estrategia de transición con objeto de asegurar las condiciones necesarias para la sostenibilidad del proceso de paz. Esta estrategia prevé el fortalecimiento de las principales instituciones nacionales que desempeñan un papel importante en la aplicación de los Acuerdos de paz, y de la capacidad de varias organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo una auditoría social² más eficaz y ampliar su influencia en el debate nacional sobre los principales desafíos a que hace frente Guatemala.

12. Además, la MINUGUA ha recomendado cuatro esferas en las que el PNUD y los demás organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas deben centrar su atención: a) la educación en todos los niveles; b) la creación de capacidad; c) el estado de derecho; y d) la asunción del control y la institucionalización del proceso de transición y consolidación de la paz.

Contexto socioeconómico

13. Tras la firma de los Acuerdos de paz, en Guatemala se realizaron importantes progresos en las esferas económica, política y social. No obstante ello, persisten grandes problemas en los ámbitos de la seguridad y los derechos humanos, el crecimiento económico y el desarrollo social.

14. La tasa de crecimiento del ingreso per cápita ha disminuido constantemente desde 1999 y factores externos e internos, tanto estructurales como circunstanciales, entre ellos la crisis del café, han determinado una grave desaceleración económica. La falta de equidad sigue siendo uno de los principales problemas en Guatemala, como lo demuestra el hecho de que los sectores más pobres de la población han sido los más afectados por la desaceleración. Por esta razón, aunque la proporción de las personas que viven en la pobreza no ha variado mucho en los últimos años, el porcentaje de personas aquejadas de pobreza extrema aumentó en 5 puntos porcentuales entre 2000 y 2002. La situación es especialmente grave en las zonas rurales.

15. Otro problema socioeconómico en Guatemala es la falta de seguridad alimentaria, que guarda relación con los elevados niveles de malnutrición crónica entre los niños menores de 5 años. Además, existen problemas ambientales relacionados con la tierra y el agua.

16. En los últimos años, ha aumentado la cobertura de la enseñanza primaria y la atención sanitaria de carácter preventivo, y, de continuar los programas actuales, es posible que Guatemala logre los objetivos de desarrollo del Milenio de la educación primaria universal y la reducción de la mortalidad en la infancia y la niñez. No obstante, también en estas dos esferas subsisten problemas. Por ejemplo, se estima que sólo 4 de cada 10 niños que comienzan la escuela primaria terminan el tercer grado, y que sólo 3 de cada 10 niños superan el quinto grado, mientras que en la enseñanza secundaria la cobertura no alcanza siquiera un tercio de los jóvenes que deberían asistir a la escuela. En lo que se refiere a la salud, los indicadores de morbilidad y mortalidad de Guatemala son unos de los peores de la región,

² Una auditoría social es un examen sistemático por parte de todos los interesados, incluida la sociedad civil, de los avances realizados en el logro de los objetivos de los servicios públicos, principalmente mediante la gestión de los fondos.



principalmente debido a las enfermedades infecciosas y a problemas nutricionales susceptibles de tratamiento que afectan a la parte más vulnerable de la población.

17. En la esfera de la salud, así como en la de la educación, existen problemas de equidad, equilibrio de género y pertinencia de los servicios prestados. Se estima que un 20% de la población no tiene acceso a ninguna clase de servicios de salud institucionales. Además, las disparidades son manifiestas entre zonas urbanas y rurales. Los habitantes de las zonas urbanas tienen acceso a un personal más técnico y mejor cualificado que los de las zonas rurales, quienes por lo general no tienen acceso sino a un conjunto muy elemental de servicios en el caso de la salud, y a una educación de menor calidad. Por otra parte, la calidad y eficacia de la enseñanza y la atención sanitaria privadas no está garantizada, pues la reglamentación gubernamental de estos servicios es inadecuada. Además, los problemas de corrupción señalados en el Instituto de Seguridad Social guatemalteco han puesto de manifiesto los obstáculos en materia de gestión, transparencia y rendición de cuentas a los que hace frente esta institución.

18. Se ha avanzado considerablemente en la modernización del Estado gracias a la aprobación de las leyes de descentralización, los Consejos de desarrollo y el Código Municipal. Se hizo notar que podrían fortalecerse tanto la estructura fiscal como los mecanismos de seguimiento y de garantía de la transparencia.

19. Una medida positiva a este respecto es el avance realizado en la creación de un pacto fiscal para aplicar una política impositiva más amplia en Guatemala. Muchos de los compromisos previstos en este pacto fiscal se habían contraído con anterioridad, pero la mayoría de ellos se habían centrado principalmente en la renta, y dejaban de lado esferas tan importantes como la gestión y la distribución.

III. Estrategia de las Naciones Unidas en materia de coordinación y asociación

20. La firma de los Acuerdos de paz de Guatemala en diciembre de 1996 prácticamente coincidió con la reforma de las Naciones Unidas, emprendida en 1997 por el Secretario General de la Organización. En esa época, la MINUGUA y 16 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas representados en el país habían comenzado a colaborar estrechamente para aplicar los Acuerdos de paz. Por esta razón, los esfuerzos de consolidación de la paz, las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo y la labor del equipo en el país han estado íntimamente vinculados entre sí.

21. En el marco de los Acuerdos de paz y de la reforma de las Naciones Unidas, el equipo en el país en Guatemala trabajó con el objetivo de reforzar la colaboración y garantizar una mayor coherencia entre los programas en el país en apoyo de las prioridades nacionales.

22. En el período de 1997-1998, para preparar la elaboración de la evaluación común del país (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), el equipo en el país organizó talleres, retiros entre organismos, reuniones de los equipos en el país y presentaciones, y difundió información sobre el proceso de reforma para los diferentes participantes en el desarrollo. Inicialmente, Guatemala era uno de los dos países experimentales seleccionados para llevar adelante el proceso de reforma nacional. Con objeto de facilitar estas iniciativas, el Gobierno de Suecia apoyó un proyecto, "Promover el cambio: respuesta del equipo en el país a los llamamientos en pro de la reforma de las Naciones Unidas".



23. Este proceso facilitó un importante logro en 2000: la creación de la CCA y el UNDAF, una visión común de la respuesta necesaria a la consecución de la paz, el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. El UNDAF destacó la necesidad de abordar algunos problemas en el ámbito del programa de consolidación de la paz y desarrollo: la exclusión social y económica, las desigualdades, la discriminación en contra de los pueblos indígenas, la salud reproductiva, la educación, la gobernabilidad democrática y el estado de derecho en el.

24. En octubre de 2002, como medida complementaria a las directrices y recomendaciones para la reforma, las Naciones Unidas llevaron a cabo una evaluación del proceso de CCA/UNDAF para determinar la eficacia operacional, las exigencias y las modificaciones necesarias.

25. El 12 de junio del año siguiente, el equipo en el país acordó establecer un nuevo calendario del proceso de CCA/UNDAF, que permitió que los ciclos de programas armonizados del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA comenzaran en enero de 2005. Entretanto, el equipo en el país proyectó elaborar nuevos documentos de CCA y del UNDAF entre junio de 2003 y marzo de 2004. Este proceso, que tuvo en cuenta un enfoque basado en los derechos humanos, supuso la realización de varias sesiones de capacitación, entre junio y octubre de 2003, para el equipo en el país, los miembros del personal del sistema de las Naciones Unidas y diferentes asociados nacionales.

26. El 3 de febrero de 2004, el proyecto de CCA unificada se envió a los grupos regionales de lectores en Panamá, quienes evaluarán el documento a la luz de las orientaciones existentes relativas al proceso de CCA/UNDAF. El equipo en el país continuó trabajando en el UNDAF, que quedó terminado en abril de 2004. Al mismo tiempo, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA siguieron planificando sus respectivos programas en el país.

27. Los grupos temáticos entre organismos también han sido instrumentos importantes para las Naciones Unidas en Guatemala, principalmente para el fortalecimiento de la coordinación y la programación conjunta. Los grupos, cuyos programas reflejan los compromisos intersectoriales de los Acuerdos de paz y los objetivos de desarrollo del Milenio, constituyen un marco común para las actividades conjuntas del sistema de las Naciones Unidas. Además, facilitan el diálogo y la coordinación de actividades entre el sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, el Gobierno y los demás interlocutores de la comunidad internacional.

28. Hay claros indicios de que en Guatemala se está avanzando hacia una mejora de la coordinación, colaboración y coherencia entre los fondos, organismos y programas de las Naciones Unidas en diferentes esferas, entre ellas el intercambio de información, la promoción y la formulación de políticas; el establecimiento y funcionamiento de los grupos entre organismos; la planificación de las actividades; y la aplicación y el seguimiento y evaluación de los programas.

29. Estos esfuerzos han producido resultados concretos. Entre los más importantes figura la elaboración de una serie de documentos, que incluyen cinco informes temáticos sobre el desarrollo humano, un informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio³, una evaluación de la situación de la nutrición y la seguridad alimentaria, un documento estratégico sobre nutrición y seguridad alimentaria, el plan de apoyo a la aplicación del programa sobre el VIH/SIDA, los documentos de la CCA y el UNDAF y una base de datos socioeconómicos.

³ El segundo de este tipo de informes en la región de América Latina y el Caribe.



Cabe destacar también que la publicación de estos documentos se caracterizó por un proceso participativo en el que intervinieron la sociedad civil y la comunidad internacional y que resultó favorecido por la creciente función directiva del Gobierno y su identificación cada vez mayor con el proceso de CCA/UNDAF. Para garantizar la identificación plena del Gobierno con el UNDAF, se postergó la terminación del documento con objeto de tener un conocimiento más claro de las prioridades del nuevo Gobierno.

30. Además, los esfuerzos coordinados del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala han contribuido al establecimiento de mecanismos, procesos e instituciones fundamentales⁴ que promueven el progreso.

31. Hubo varios ejemplos de programas de colaboración del equipo en el país en que dos o más organismos, fondos o programas trabajaron juntos en una zona geográfica para lograr resultados concretos que estuvieran en consonancia con las prioridades nacionales y los objetivos de desarrollo del Milenio⁵. Los elementos fundamentales de apoyo a la sostenibilidad de estos esfuerzos fueron la creación de un marco normativo y legislativo, la creación de capacidad, especialmente a nivel municipal o local, y la potenciación de la capacidad de las comunidades, en especial en la realización de una auditoría social.

32. Entre los aspectos más positivos de estas iniciativas, resultados y procesos de colaboración figuran los siguientes: a) el diálogo y la formulación de políticas, tal como lo demuestra el Programa de Desarrollo Humano (2003), la Ley de Desarrollo Social (2001) y la Ley para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia (2003); b) el fortalecimiento institucional y la creación de capacidad a todos los niveles, por ejemplo, para las municipalidades, la Oficina de defensa de la mujer indígena, la Secretaría de Asuntos de la Mujer, y los grupos de apoyo a los compañeros; y c) la potenciación de la capacidad de las comunidades.

33. Quedan muchos retos por afrontar, tal como lo hicieron notar las misiones anteriores, en especial la misión del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2002. Las preocupaciones se refieren a: la escasez de resultados explícitos cuantificables atribuibles a las actividades del sistema de las Naciones Unidas, aunque se supone que las Naciones Unidas han contribuido a la obtención de varios buenos resultados a favor de los objetivos de desarrollo del Milenio; la falta de documentación y de análisis del impacto de las iniciativas de colaboración en los costos de transacción; la insuficiente difusión de algunos de los documentos producidos; la debilidad de la vinculación entre algunos de los grupos temáticos interinstitucionales, la formulación de políticas, el nivel operacional y el UNDAF; las disfunciones de algunos grupos temáticos interinstitucionales; y las limitaciones impuestas por la falta de recursos financieros y humanos. Además, se hizo notar que el proceso de CCA/UNDAF era bastante lento y laborioso y superaba las capacidades de la mayoría de los organismos, fondos o programas. Además, hubo casos claros de desaprovechamiento de oportunidades de colaboración eficaz debido a la falta de un enfoque de desarrollo local suficientemente integrado y amplio. Finalmente, se observó que el Coordinador Residente no contaba con recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones.

⁴ Entre ellos figuran, por ejemplo, la Mesa Multisectorial de Diálogo sobre las Cuestiones Indígenas, el Fondo Fiduciario para proyectos productivos a favor de las poblaciones desarraigadas y la base de datos socioeconómicos.

⁵ Estos programas incluyeron, por ejemplo, el Sistema de información geográfica de Chiquimula, el Centro de recuperación nacional de Jocotán, la Mesa sobre Seguridad Alimentaria y Desarrollo o el centro sanitario orientado a las necesidades de los jóvenes de Camotán.



34. Aunque se están aplicando algunos aspectos de la programación conjunta, especialmente la planificación, y se ha llevado a cabo una programación en régimen de colaboración, hay esferas susceptibles de mejora. El compromiso renovado del nuevo Gobierno con los Acuerdos de paz y la próxima terminación de los documentos del UNDAF ofrecen oportunidades para aumentar la colaboración y elaborar programas conjuntos, siempre que sean pertinentes, viables y tengan posibilidades de ser eficientes y eficaces. Aunque el equipo en el país ha indicado que la seguridad alimentaria probablemente sea objeto de una programación conjunta, parece que también podría considerarse la posibilidad de incluir al VIH/SIDA y la base de datos socioeconómicos.

35. Dado que los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas no tardarán en asumir muchas de las responsabilidades de la MINUGUA, que en el período de mayor presencia en Guatemala empleaba a alrededor de 500-600 personas, tenía un presupuesto de más de 30 millones de dólares EE.UU. y administraba 14 oficinas en todo el país, es importante tener en cuenta la limitada presencia y la insuficiencia de recursos de varios de los organismos, fondos y programas, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y HABITAT.

36. Las diferencias existentes entre los organismos, fondos y programas en lo referente a personal y recursos pueden limitar el potencial que ofrecen las iniciativas de colaboración de las Naciones Unidas para promover la sostenibilidad de los Acuerdos de paz y apoyar al Estado y la sociedad civil en el proceso de consolidación de la paz.

IV. Visitas de los proyectos

(Para la lista de proyectos visitados, véase el Anexo II.)

Preguntas fundamentales

¿De qué manera el equipo de las Naciones Unidas en el país está aplicando el programa de simplificación y armonización?

37. Para evaluar la aplicación del programa de simplificación y armonización por parte del equipo en el país en Guatemala, es importante tener en cuenta la complejidad del contexto de un país en una situación de posguerra, en el que el apoyo a la aplicación de los Acuerdos de paz es complementario al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

38. Se están aplicando algunos elementos importantes del proceso; entre ellos, la armonización de los ciclos de los programas en el país a partir de enero de 2005, la utilización de locales comunes y la consecución de sinergias positivas entre los jefes de los organismos, fondos y programas y entre el personal a su cargo. Además, hay muchas esferas de coordinación y apoyo recíproco en la ejecución de algunos proyectos sobre el terreno. Cabe destacar el hecho de que se está promoviendo activamente la coordinación con las autoridades nacionales en los niveles más altos para mejorar la eficacia del sistema de las Naciones Unidas, aunque con recursos limitados.

39. Entre los obstáculos a la aplicación del programa de simplificación y armonización, cabe destacar, en primer lugar, la necesidad de que el personal dedique un tiempo considerablemente mayor a la planificación y ejecución, y, en segundo lugar, la limitación de



los recursos humanos y financieros disponibles. Además, es importante tener en cuenta que las prioridades de las autoridades nacionales determinan y circunscriben la labor del sistema de las Naciones Unidas en algunas esferas.

40. Otro problema es la aplicación restrictiva de los mandatos específicos de los diferentes organismos, fondos y programas, que contribuye a limitar los avances del proceso de simplificación y armonización. Para superar este obstáculo, se debe prestar mucha atención a la creación de nuevos incentivos con miras a intensificar la participación en los programas conjuntos. Una posible solución podría ser incluir la actividad de colaboración en la evaluación de la actuación de los jefes de los organismos, fondos y programas, además de los mandatos específicos.

¿Cuál es el grado de eficacia del sistema de las Naciones Unidas en la prestación de apoyo a los Acuerdos de paz y los objetivos de desarrollo del Milenio?

41. El sistema de las Naciones Unidas desempeña un papel estratégico y fundamental en la prestación de apoyo a los Acuerdos de paz y los objetivos de desarrollo del Milenio. Durante toda la visita sobre el terreno, la misión pudo apreciar el reconocimiento público de este papel.

42. Con la próxima terminación de la MINUGUA en Guatemala, el equipo en el país tendrá que asumir un papel importante en el seguimiento de las actividades durante el período posterior a la misión, especialmente en las esferas de los derechos humanos y de la situación política y socioeconómica, así como en las actividades de promoción con el Gobierno, los partidos políticos, la sociedad civil y el sector privado.

43. Teniendo en cuenta este cambio, es importante destacar la necesidad de mejorar la coordinación y coherencia de la Secretaría de las Naciones Unidas y los organismos, fondos y programas, para garantizar que dispongan de los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir con sus nuevas responsabilidades. En especial, podría ser conveniente fortalecer la presencia de varios organismos, fondos o programas en Guatemala, tales como la UNESCO, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OIT, la FAO y HABITAT.

44. Por otro lado, se han desplegado considerables esfuerzos por apoyar el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de paz, lo que está permitiendo que el país progrese en la consecución de algunos objetivos sociales y mejore algunos indicadores específicos. No obstante, todavía hay grupos sociales que permanecen rezagados, especialmente los grupos indígenas en varias regiones del país y en las zonas rurales en general. Algunas estadísticas que muestran considerables progresos no reflejan adecuadamente esta situación ni los retos futuros.

45. Aunque algunas tendencias son alentadoras, resulta difícil evaluar la posibilidad de que Guatemala logre los objetivos de desarrollo del Milenio, debido a la vulnerabilidad del país a las catástrofes naturales y crisis económicas que pueden obstaculizar los progresos. Esta vulnerabilidad se advirtió con las consecuencias negativas de las sequías de 2001 y la enorme reducción del precio del café. El informe sobre objetivos de desarrollo del Milenio de 2003 indica algunas esferas en que probablemente Guatemala no logre los objetivos. Deben proseguir las iniciativas de movilización de recursos, en especial recursos internos, para financiar nuevas actividades de desarrollo. Esto es particularmente importante, dados los



grandes esfuerzos necesarios para hacer frente a los problemas de los grupos sociales aún rezagados y a las dificultades previstas para lograr determinados objetivos.

¿De qué manera el sistema de las Naciones Unidas trabaja con las IFI y cuál es el grado de complementariedad entre ellos?

46. La reunión celebrada con la comunidad de donantes y las IFI puso de manifiesto que había un nivel considerable de coordinación entre estos dos grupos y con el equipo en el país. La reunión también permitió darse cuenta de que en países de ingresos bajos y medios, como Guatemala, que carecían suficiente capacidad nacional para aprovechar eficazmente la asistencia recibida, los donantes a menudo confiaban la administración financiera de su asistencia a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales asociadas. A este respecto, el equipo en el país, en coordinación con las autoridades nacionales, podría contribuir al fortalecimiento de la coordinación con los donantes.

47. Cabe destacar el papel activo que desempeñan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el proceso de negociación de los Acuerdos de paz en Guatemala, porque esta circunstancia excepcional ha permitido a las IFI contribuir al resultado obtenido y hacer comprender mejor el proceso a la comunidad financiera. El Banco Mundial inauguró una oficina en Guatemala después de la firma de los Acuerdos de paz.

48. Teniendo en cuenta el enfoque amplio de los Acuerdos de paz con respecto al desarrollo humano y social en Guatemala, es importante reforzar la coherencia y coordinación de los miembros de la comunidad de donantes y las IFI a todos los niveles, a fin de garantizar la eficacia de las inversiones realizadas.

¿Cuál es el grado de eficacia del Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas en la lucha contra el VIH/SIDA?

49. La epidemia del VIH/SIDA se difunde rápidamente en Guatemala y amenaza con limitar los esfuerzos encaminados a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Las estimaciones cifran la tasa de prevalencia en la población en un 1,1%. Inicialmente, los hombres eran el grupo más afectado, pero en los últimos años se ha registrado claramente un rápido aumento de la proporción de mujeres afectadas. Por este motivo, es necesario ampliar el alcance nacional de los programas para detener la transmisión del VIH de madre a hijo, como lo ha conseguido el afortunado programa del Hospital Roosevelt para prevenir la transmisión de madre a hijo con el apoyo del UNICEF. Al parecer, los riesgos de infección entre la población indígena, y principalmente rural, son menores que entre los habitantes de las zonas urbanas, aunque la población rural representa al menos el 40% de los habitantes del país. Sin embargo, los pueblos indígenas hacen frente a un riesgo mayor cuando emigran a las zonas urbanas. Además, es importante tener en cuenta que el 18,6% de todos los casos de SIDA se registran entre los adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años de edad y que, según las estimaciones, dentro de este grupo el riesgo de infección es dos veces mayor entre las mujeres que entre los hombres. El acceso al tratamiento del VIH/SIDA es muy limitado, por lo que es importante promover cambios en la ley que faciliten el acceso a los medicamentos genéricos.

50. El Plan Estratégico Nacional para 2000-2004, que establece el marco normativo de lucha contra el VIH/SIDA en Guatemala, se elaboró mediante un proceso participativo en el que intervinieron organizaciones gubernamentales, organismos de defensa de los derechos humanos y de la sociedad civil, el sector privado, asociaciones de personas que viven con el SIDA y organizaciones no gubernamentales. El Plan se someterá a revisión en 2004.



Entretanto, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo ha asignado 40,9 millones de dólares EE.UU., de los cuales el 60% está destinado a apoyar los programas que ofrezcan una atención integral a las personas infectadas.

51. Las actividades de lucha contra el VIH/SIDA del Gobierno están complementadas por un grupo interinstitucional de las Naciones Unidas, creado en 2002 para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al mecanismo de respuesta nacional y seguir de cerca el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y de los objetivos indicados en la iniciativa “Un mundo apropiado para los niños”. La labor de los grupos temáticos ampliados ha resultado limitada por la necesidad de mantener una relación armoniosa entre todas las partes interesadas y de garantizar el cumplimiento de los compromisos de los objetivos de desarrollo del Milenio y del documento final del período de sesiones extraordinario de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA. Sin embargo, se han realizado algunos progresos notables en lo que se refiere a la creación de voluntad política y capacidad directiva y al fomento de la creación de capacidad en la lucha contra el VIH/SIDA. Los programas de promoción y sensibilización han mejorado la comprensión del problema y han facilitado una amplia participación social en las iniciativas nacionales para hacer frente a los desafíos planteados por la epidemia.

¿Cómo responde el sistema de las Naciones Unidas a las cuestiones relacionadas con la infancia y la juventud?

52. Los niños constituyen la mitad de la población de Guatemala; por eso hay que centrarse en su educación, su salud, su nutrición y su protección. La participación del sistema de las Naciones Unidas en las cuestiones relacionadas con la infancia es consonante con los compromisos asumidos en el marco de los Acuerdos de Paz y los objetivos de desarrollo del Milenio. De hecho, los Acuerdos de Paz mencionan expresamente a los niños en secciones relativas a los derechos humanos, las condiciones socioeconómicas y el reasentamiento de la población desplazada durante el conflicto armado. En ese sentido, la MINUGUA, en colaboración con el UNICEF, presentó en 2000 un informe sobre el seguimiento del cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos de Paz relacionadas con los niños. De manera semejante, el informe de 2003 sobre los progresos en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en Guatemala indica que se ha avanzado en la esfera de la educación primaria y en la reducción de la mortalidad infantil, así como en la defensa de la equidad entre los hombres y mujeres, la promoción de la salud reproductiva y la lucha contra el VIH/SIDA.

53. El sistema de las Naciones Unidas ha contribuido al apoyo prestado a la elaboración de políticas públicas favorables a los niños, como la política pública de niñez y adolescencia, la política de educación para todos y la ley de protección integral para la niñez y adolescencia. El sistema de las Naciones Unidas también respaldó la elaboración y aplicación del plan nacional de reducción de la malnutrición aguda a modo de respuesta a la emergencia nutricional que afecta al país. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas también han colaborado en la esfera de la salud juvenil y en el seguimiento de los indicadores sociales.

54. El sistema de las Naciones Unidas ha de seguir promoviendo y respaldando la creación de marcos legislativos y judiciales que fomenten el progreso, por ejemplo en las esferas del agua y el saneamiento, la seguridad alimentaria y la reforma del marco jurídico por el que se rige la adopción de niños. Habría que mejorar las políticas públicas, la creación de capacidad en todos los niveles y las inversiones sociales que benefician a los niños.



¿Cómo promueve el sistema de las Naciones Unidas la equidad entre hombres y mujeres y la incorporación del enfoque de género?

55. La mayoría de las mujeres de Guatemala son objeto de una doble discriminación motivada por el género y la raza. La apremiante situación en que se encuentran muchas de ellas se ve agravada por un entorno socioeconómico difícil caracterizado por la pobreza extrema, la explotación y distintas formas de violencia. Aunque el informe de 2003 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio señalaba que la diferencia entre la tasa de alfabetización de los hombres y la de las mujeres ha disminuido, el ritmo del avance es inferior al necesario para conseguir el objetivo de equiparar las tasas de alfabetización de las mujeres y de los hombres no más tarde de 2015. También es motivo de preocupación la actual tasa de mortalidad materna, que es de 153 por cada 100.000 nacidos vivos.

56. A raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, en los que figuraban recomendaciones concretas relativas al fortalecimiento de la participación de la mujer en las actividades políticas, económicas y sociales en todos los niveles de la sociedad guatemalteca, el equipo en el país ha respaldado de muchas maneras los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales por abordar la cuestión del género mediante un enfoque múltiple que supone el establecimiento de instituciones nacionales, la implantación de mecanismos de creación de capacidad y la elaboración de marcos jurídicos fundamentales para la promoción de las cuestiones relacionadas con el género. El sistema de las Naciones Unidas ha prestado apoyo a la Secretaría de Asuntos de la Mujer y a la Oficina de la Defensoría de la Mujer Indígena, que impulsaron los esfuerzos por eliminar la discriminación contra la mujer y promover su participación en pie de igualdad en todas las actividades de desarrollo de sus comunidades. La adopción por el Congreso de la Ley de Desarrollo Social, que, entre otras disposiciones, facilita orientación normativa fundamental sobre cuestiones relativas a la salud reproductiva y la planificación familiar, es un testimonio más de la labor que realizan las Naciones Unidas en la esfera del género.

57. El Grupo Temático sobre la igualdad de género ha fomentado la incorporación del enfoque de género en los planes estratégicos de las Naciones Unidas, como la CCA y el UNDAF. Aun así, sigue haciendo falta que los organismos, fondos y programas definan una estrategia conjunta para la incorporación efectiva de la perspectiva de género en los programas y proyectos de las Naciones Unidas, comprendidas actividades de creación de capacidad dirigidas a las mujeres y las niñas. Asimismo, la incorporación del enfoque de género era patente en el Informe sobre Desarrollo Humano de Guatemala de 2003, lo cual indica cierto nivel de coordinación y colaboración entre los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en torno a esta cuestión. No obstante, tales esfuerzos encontraron algunas limitaciones. Unos cuantos organismos, fondos y programas no lograron complementar debidamente las actividades de los organismos que toman parte más activa en la promoción del temario centrado en el género.

¿Cómo responde el sistema de las Naciones Unidas a los asuntos de los indígenas?

58. La Constitución (1985) y los Acuerdos de Paz de Guatemala (1996), en particular el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas, garantizan la totalidad de los derechos a todos los habitantes de la República. Aunque la ley reconoce, promueve y respeta los idiomas mayas, este sector de la población, que constituye más del 40% de la población de Guatemala según el censo demográfico de 2003 (un 60%, según fuentes extraoficiales), permanece aislado y no está debidamente representado en la vida política y la política social del país. En un principio planteó dificultades el uso extendido de los más de



20 idiomas mayas en un país donde el español es el único idioma oficial, circunstancia que afectó a esferas tan diversas como la educación, la salud y la justicia. Según información mencionada por la MINUGUA, casi el 40% de la población de este importante sector de la sociedad sigue viviendo en condiciones de extrema pobreza, y alrededor del 80% es pobre.

59. Hasta la fecha, la representación de la población indígena en los partidos políticos de Guatemala no ha sido adecuada y su presencia y participación en la administración pública ha sido muy reducida. Sólo dos personas indígenas han ocupado puestos de ministro y viceministro. No obstante, la participación de la población indígena es más activa en el plano local. Así ocurre, por ejemplo, en los municipios de Sololá, Santiago Atitlán y Panajachel, donde los alcaldes son indígenas. Gracias a las medidas adoptadas, sigue mejorando la participación de las autoridades comunitarias en distintas regiones. Se intenta ayudar a la población indígena a superar la discriminación y la desigualdad y a ejercer sus derechos culturales. También se ha procurado ayudar a la población indígena a obtener mayor acceso a servicios sociales básicos, con inclusión de la educación, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la electricidad y la asistencia sanitaria, y a recibir un trato justo en el sistema de justicia y beneficiarse del desarrollo económico.

60. El acceso al sistema de justicia es una cuestión compleja, habida cuenta de que la población indígena se esfuerza por que se reconozca su sistema normativo y su legislación indígena propios. Ya se han registrado avances en la promoción de servicios gratuitos de asesoramiento jurídico destinados a la población con escasos recursos económicos y en la facilitación de servicios de interpretación jurídica para la población indígena, con lo cual ha disminuido la vulnerabilidad de esta población a las prácticas jurídicas injustas y a los arrestos. Un proyecto de grandes dimensiones centrado en la reforma de la justicia comprende actividades de creación de capacidad dirigidas a los abogados, los fiscales y los magistrados para informarles de las tradiciones y los valores culturales de los mayas. Otro objetivo del proyecto es informar a las comunidades indígenas de las normas jurídicas nacionales e internacionales que deben respetarse en Guatemala.

61. Ha de prestarse especial atención a la situación de las mujeres indígenas, que encuentran más problemas que los que afrontan otras mujeres en Guatemala. Las mujeres indígenas son objeto de una triple discriminación, por ser indígenas, mujeres y pobres. El índice de analfabetismo femenino en algunas comunidades llega hasta el 90%. Además, normalmente se considera que no merecen los mismos derechos que los hombres, a los cuales suelen estar sometidas.

62. Actualmente se llevan a cabo importantes labores de promoción de la salud reproductiva como marco general para mejorar las condiciones de vida de las mujeres indígenas.

63. Otra cuestión que reviste especial importancia para las comunidades indígenas es el apoyo a las víctimas del conflicto armado. Existe un programa nacional de gestión del proceso de paz y reconciliación, denominado programa de dignificación y asistencia psicosocial a víctimas del enfrentamiento armado, establecido en 1999 como proyecto de investigación antropológica forense, de conformidad con la Comisión de Esclarecimiento Histórico. El PNUD gestiona desde 2002 el apoyo destinado a este proyecto. También se han puesto en marcha actividades encaminadas a proporcionar algún tipo de reparación económica a las viudas, los niños y otras víctimas, pero hasta la fecha no se han registrado avances dignos de mención.



64. Un avance importante alcanzado por la nueva administración fue el reciente nombramiento de una mujer indígena como presidenta de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.

65. Asimismo, se ha adoptado nueva legislación para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos con ánimo de fortalecer el proceso democrático y facilitar la participación de las comunidades indígenas en las elecciones municipales.

66. En un informe de la MINUGUA de 2001, titulado “Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz” y publicado en el marco de un balance global de la aplicación de los Acuerdos de Paz, se indica que la mayoría de las acciones previstas para superar la discriminación y otorgar a los pueblos indígenas el lugar que les corresponde en la nación guatemalteca están pendientes de cumplimiento. Por ejemplo, los más altos niveles de pobreza se siguen registrando en los departamentos donde vive la mayoría de la población indígena. Además, la exclusión social por ser indígena se reproduce en la cobertura de los servicios públicos. En el acceso a los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad, la proporción de familias beneficiarias es mayor en la población no indígena que en la población indígena. Los pueblos indígenas también padecen discriminación en forma de acceso deficiente a la educación. Los ingresos insuficientes, la falta de alimentos, la falta de acceso al agua potable, el deterioro del medio ambiente y los bajos niveles de educación son algunos de los factores que influyen en la precariedad de la salud y el bienestar de la población indígena.

67. La respuesta de las Naciones Unidas a la cuestión de la población indígena se centra en el seguimiento, la promoción y el respaldo de la intervención mediante programas. De hecho, mediante los informes de la MINUGUA o mediante los análisis de la situación llevados a cabo por las Naciones Unidas, con inclusión de la CCA, se pone de relieve y se somete a seguimiento la apremiante situación especial en que se encuentra la población indígena. Estos análisis de la situación sirven de base a actividades de promoción con conocimiento de causa de los derechos de la población indígena. Además, muchos programas, sobre todo en las zonas rurales, apuntan al objetivo concreto de prestar ayuda a la población indígena mediante actividades como el fomento de la justicia, la salud, la nutrición, el saneamiento, la comunicación y la potenciación de la capacidad de acción de las comunidades.

¿Cuáles son las principales cuestiones en materia de financiación con respecto a cada organismo y al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto?

68. En general, se señaló que los fondos básicos son muy insuficientes. Por lo tanto, los organismos, fondos y programas han de realizar importantes esfuerzos por recaudar fondos procedentes de otras fuentes. A pesar de las limitaciones de financiación, todos los organismos, fondos y programas han logrado hasta la fecha llevar a cabo sus programas en función de sus prioridades.

V. Conclusiones y enseñanzas extraídas

Conclusiones

69. La impresión general que se desprende de la visita sobre el terreno es que la asistencia prestada por el sistema de las Naciones Unidas en Guatemala mediante programas ha establecido el marco necesario para hacer frente a la pobreza y la malnutrición y para prestar apoyo a las diversas dimensiones de la consolidación de la paz y el desarrollo en la situación



posterior al conflicto. Este apoyo prestado por las Naciones Unidas, que pone de relieve el progreso en pro de la población indígena, las mujeres y los niños, ha ayudado al país, al Gobierno, a los municipios locales y a los miembros de la sociedad civil a habilitar a los agentes y las partes interesadas para que sigan ampliando sus programas de forma sostenible.

70. Todos los integrantes de la sociedad guatemalteca con los que se habló durante la visita estimaban que la participación del sistema de las Naciones Unidas en la ayuda prestada a la población y el Gobierno para erradicar la pobreza y contribuir al desarrollo humano era sumamente valiosa.

71. Habida cuenta de la complejidad de las circunstancias de Guatemala, cabe considerar que las estrategias y los programas aplicados por el sistema de las Naciones Unidas han sido positivos. En vista de la estrecha vinculación entre los Acuerdos de Paz y los objetivos de desarrollo del Milenio, los avances registrados en la aplicación de los Acuerdos de Paz representan avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.

72. En lo que respecta al proceso de simplificación y armonización, se observaron importantes esfuerzos de las Naciones Unidas por seguir adelante. No obstante, también se observaron deficiencias en el marco del proceso, como por ejemplo las restricciones temporales y lo limitado de los recursos humanos y financieros.

73. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas intervinieron igualmente en respuesta a situaciones de urgencia⁶. En el marco de estas intervenciones se determinaron oportunidades para que todos los organismos, fondos y programas colaborasen más estrechamente a modo de sistema único, lo cual constituye un estudio concreto de programación conjunta.

74. Para seguir adelante con este esfuerzo conjunto, el sistema de las Naciones Unidas ha de hacer frente a dificultades diversas relacionadas, por ejemplo, con la planificación estratégica, la contabilidad y el empleo de presupuestos y recursos comunes para conseguir objetivos comunes, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, puede investigarse la implantación de mejores incentivos institucionales para que el personal preste pleno apoyo a la programación conjunta.

75. La participación de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en Guatemala, y en particular las intervenciones de creación de capacidad, ha contribuido al fortalecimiento de la voluntad de la población de participar con nuevo talante en la gestión de sus asuntos y de crear un futuro mejor. Se trata de un logro de dimensiones importantes en un país en el que durante mucho tiempo imperó el poder autoritario y la población indígena vio que se le negaba la plena participación.

76. El sistema de las Naciones Unidas cumple una función estratégica en el apoyo prestado a los Acuerdos de Paz y los objetivos de desarrollo del Milenio en Guatemala. En consecuencia, es importante mejorar la coordinación y la coherencia entre todos los organismos, fondos y programas para desempeñar mejor esta función. En el marco de este esfuerzo, hace falta evaluar lo necesario para transferir las responsabilidades de la MINUGUA al equipo en el país. En particular, es importante determinar los recursos y la infraestructura que pueden

⁶ Por ejemplo, el programa llevado a cabo en Jocotán o la respuesta a llamamientos concretos lanzados por miembros de la sociedad civil, como ocurre con el programa “*Montaña Azul*” de Santa Lucía, que tiene por objeto el reasentamiento de familias desplazadas.



transferirse a la oficina del Coordinador Residente para que ejerza debidamente sus nuevas responsabilidades.

Enseñanzas extraídas con miras a futuras visitas

77. En cuanto a las futuras visitas conjuntas, los miembros de las juntas ejecutivas señalaron la importancia de aclarar de antemano el proceso de preparación y adopción de los programas, así como los objetivos y finalidades de las visitas. Este esfuerzo deberá tener en cuenta las directrices y resoluciones pertinentes de los organismos, fondos y programas, así como lo que determinen el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, en particular la revisión trienal amplia de la política. En consecuencia, se sugirió que al menos dos semanas antes de una futura visita se presentase en Nueva York una misión de avanzada del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno para reunirse con los miembros de las juntas ejecutivas y presentarles no sólo documentos sustantivos, sino también una visión panorámica de las labores llevadas a cabo sobre el terreno. Esta importante labor preparatoria ha de contribuir al aumento de la flexibilidad en el establecimiento de los objetivos y finalidades de las futuras visitas.

78. Otra enseñanza importante fue que, finalizadas las visitas a los proyectos sobre el terreno, los miembros de las juntas ejecutivas necesitan más tiempo para reunirse, dialogar y reflexionar sobre la información y la experiencia comunes.

79. También se sugirió que redundaría en beneficio de los miembros de las juntas ejecutivas relacionarse más con los principales agentes o beneficiarios de los proyectos que llevan a cabo los organismos, fondos y programas, pues se entenderían en mayor grado los objetivos, los logros y las deficiencias de los proyectos.

80. Por lo que se refiere a la comunicación de las constataciones realizadas durante la visita, los participantes opinaron que sería importante difundir en mayor medida información relativa a su experiencia. Se sugirió que se colocase el informe de la visita en las páginas Web de todas las juntas ejecutivas participantes. Además, el sistema de radio y televisión de las Naciones Unidas podría contribuir, tal vez entrevistando a algunos miembros de la misión o preparando documentales de la visita.

81. Por último, todos los miembros de las juntas ejecutivas desean expresar su gratitud y agradecimiento más sinceros a todos los que participaron en la visita, en particular al equipo de las Naciones Unidas en el país, que realizó enormes esfuerzos colectivos e individuales para prestar apoyo a la visita, y al Gobierno de Guatemala, por su gran hospitalidad y por estar dispuesto a colaborar con quienes tomaron parte en la misión.



ANEXO I

Lista de participantes en la visita sobre el terreno a Guatemala de miembros de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA, del 21 de marzo al 2 de abril de 2004

Jefe de la Delegación

Excmo. Sr. Eduardo Sevilla Somoza
Representante Permanente de Nicaragua
UNICEF

Relator

Sr. Carlos Enrique García González
Ministro Consejero
Misión Permanente de El Salvador
PNUD/UNFPA

Sr. Shozab Abbas
Tercer Secretario
Misión Permanente del Pakistán
PNUD/UNFPA

Sra. Ewa Anzorge
Primera Secretaria
Misión Permanente de Polonia
PNUD/UNFPA

Excmo. Sr. Hynek Kmonicek
Representante Permanente de la República Checa
PNUD/UNFPA

Sr. Lazare Makayat-Safouesse
Primer Consejero
Misión Permanente de la República del Congo
PNUD/UNFPA

Sr. Felix Mbayu
Ministro Consejero
Misión Permanente del Camerún
PNUD/UNFPA

Sr. Jean-Robert Moret
Consejero
Misión Permanente de Suiza
PNUD/UNFPA



Sra. Susana Rivero
Ministra
Representante Permanente Adjunta del Uruguay
PNUD/UNFPA

Sr. Arjun Bahadur Thapa
Ministro Plenipotenciario
Representante Permanente Adjunto de Nepal
PNUD/UNFPA

Sra. Ank Willem
Funcionaria responsable
Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos
PNUD/UNFPA

Sr. Pelle Enarsson
Primer Secretario
Misión Permanente de Suecia
UNICEF

Sra. Mavis Kusorgbor
Primera Secretaria
Misión Permanente de Ghana
UNICEF

Sr. Mehdi Mirafzal
Primer Consejero
Misión Permanente de la República Islámica del Irán
UNICEF

Sr. Evgeny Stanislavov
Consejero Superior
Misión Permanente de la Federación de Rusia
UNICEF

Excmo. Sr. Anwarul Bar Chowdhury
Representante Permanente de Bangladesh
PMA

Sr. Seraj Addin S.A. Essa
Consejero
Representación Permanente de Libia
PMA

Excmo. Sr. Freddy Numberi
Representante Permanente de Indonesia
PMA



Sr. Milan Paksi
Consejero
Representante Permanente de la República Eslovaca
PMA

Excmo. Sr. Alfredo Néstor Puig Pino
Representante Permanente de Cuba
PMA

Excmo. Sr. Guntram Freiherr von Schenck
Representante Permanente de Alemania
PMA



ANEXO II

Lista de proyectos visitados sobre el terreno

Miércoles 24 de marzo

1. Enfoque programático centrado en la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana en el marco de los consejos de desarrollo del departamento de Chiquimula.
2. Sistema de información geográfica (SIG) del departamento de Chiquimula.
3. Fortalecimiento de la capacidad de promoción por parte del Consejo Indígena Maya Chorti (COIMCH).

Jueves 25 de marzo

1. Participación en la mesa redonda sobre seguridad alimentaria y desarrollo.
2. Centro de Recuperación Nutricional, municipio de Jocotán (Chiquimula).
3. Sistema de riego. Asentamiento El Zarzal, aldea de Shupa, municipio de Camotán (Chiquimula).
4. Mejora de los servicios de salud reproductiva y de los productos anticonceptivos (Chiquimula).

Viernes 26 de marzo

1. Reunión con el Sr. Julio Adalberto Urrea Ruiz, Gobernador del Departamento de Sololá, y con autoridades locales de Panajachel.

Sábado 27 de marzo

1. Promoción de los derechos a la procreación de las mujeres jóvenes tzutujiles (Sololá, Rxiin Tnamet)
2. Proyecto de seguridad alimentaria de Xibalbai, Sololá
3. Acceso a la justicia: Oficina de la Defensoría de la Mujer Indígena

Lunes 29 de marzo

1. Visita a la unidad de prevención de la transmisión maternoinfantil del VIH del Hospital Roosevelt, Ciudad de Guatemala.
2. Administración de justicia. Visita a un centro de libertad con asistencia para adolescentes. Fortalecimiento del programa de libertad condicional y creación del programa de servicios comunitarios. Ciudad de Guatemala.
3. Reunión con representantes de los partidos políticos de Guatemala para examinar la Agenda Nacional Compartida (programa de diálogo multipartidario).
4. Administración de justicia. Visita al Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a víctimas del enfrentamiento armado (DIGAP).



Martes 30 de marzo

1. Apoyo a los hogares en proceso de reasentamiento que padecen inseguridad alimentaria con vistas a la obtención y conservación de bienes y servicios. Empresa de campesinos asociados. Montañas Azules, Santa Lucía, Cotzumalguapa, Escuintla.
2. Comunicación social para la reducción de la mortalidad materna. Ciudad de Guatemala.
3. Apoyo al censo demográfico de 2002. Ciudad de Guatemala.
4. Educación de la población. Ciudad de Guatemala.

Miércoles 31 de marzo

1. Reunión con los representantes del ONUSIDA y con representantes del Grupo Temático Ampliado sobre el VIH/SIDA.
2. Reunión con el Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).
3. Reuniones por separado con representantes de cuatro organismos en las respectivas oficinas de cada uno.



ANEXO III

Organización y estructura propuestas para las futuras visitas conjuntas sobre el terreno de las juntas ejecutivas

1. Reunión preparatoria de medio día de duración: el Coordinador Residente presentará documentos actuales de la CCA y el UNDAF y presentará una introducción a la labor del equipo de las Naciones Unidas en el país que se vaya a visitar. La reunión se celebrará de uno a tres meses antes de la visita sobre el terreno, por conexión de vídeo o en combinación con otra misión que visite Nueva York.
2. Inicio conjunto de la misión, dos días y medio: reunión con representantes del Gobierno, el equipo de las Naciones Unidas en el país y distintos organismos, fondos o programas de las Naciones Unidas y con representantes de la sociedad civil y de la comunidad de donantes (con inclusión de las instituciones financieras internacionales).
3. Visitas a proyectos en la capital, entre un día y medio y dos días y medio.
4. Visitas a proyectos sobre el terreno, entre dos y tres días.
5. Un día dedicado a la sesión de vuelta de misión, al resumen de la misma y al intercambio de opiniones entre los miembros de las juntas ejecutivas.
6. Un día dedicado a reuniones informativas para la prensa y reuniones con el Gobierno.

La duración total de la visita conjunta sobre el terreno no debería ser superior a diez días laborables, con exclusión del tiempo de viaje. El itinerario deberá tener en cuenta el tiempo necesario para viajar en el interior del país y la necesidad de reservar suficiente tiempo en el marco del programa para que los miembros de la misión celebren consultas después de cada sesión sustantiva de la visita. Estas consultas se celebrarían, por ejemplo, después de las reuniones con el Gobierno, el equipo en el país, los grupos de la sociedad civil y los donantes, y después de las visitas a los proyectos de la capital y de fuera de la capital.





SECCION II

1. El presente informe fue preparado por los miembros de la misión para que se sometiera a la consideración del PMA. Por esta razón, en su contenido se destacan la participación y la contribución del Programa.

ANTECEDENTES SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE GUATEMALA

2. Más del 40% de los guatemaltecos descienden de los indios maya; el 54% de la población vive en zonas rurales. El idioma oficial es el español, pero no todos los pueblos indígenas lo entienden. En el país hay 22 grupos lingüísticos.
3. De mediados del siglo XIX a mediados del decenio de 1980, Guatemala experimentó una serie de dictaduras y períodos de gobierno militar, intercalados esporádicamente por períodos de gobierno representativo. En 1960, en reacción al creciente dominio autocrático del Gobierno, un grupo de jóvenes oficiales del ejército se sublevó. Este grupo se transformó en el núcleo de las fuerzas que durante 36 años se mantuvieron en insurrección armada contra el Gobierno. En 1996 se firmaron los acuerdos de paz; se desmovilizó a los guerrilleros y casi 50.000 refugiados regresaron de México.
4. Al final de 1999, Guatemala celebró sus primeras elecciones en tiempo de paz. La gente de la calle tiene mucho que decir acerca de los asuntos públicos, pero los mecanismos de participación son débiles. Los pueblos indígenas apenas están representados en las estructuras políticas, y la discriminación persiste. Después de años de represión, el pueblo no tiene la costumbre de organizarse y reclamar sus derechos. Hace falta capacitar a los representantes de las comunidades.
5. El sector privado domina la economía de Guatemala y genera alrededor del 85% del producto interno bruto (PIB). La agricultura contribuye con el 22% del PIB y el 75% de las exportaciones.
6. A pesar de su considerable ingreso per cápita,⁷ Guatemala tiene la tasa de malnutrición crónica entre niños menores de 5 años más elevada de América Latina (49,3%) y la tercera más alta en el mundo. El 12% de los recién nacidos presenta una insuficiencia ponderal; el retraso del crecimiento es mayor entre las poblaciones indígenas y rurales y entre las personas que carecen de tierras o que tienen pequeñas explotaciones agrícolas. La malnutrición crónica afecta de manera desproporcionada a la población indígena, con una tasa del 58% frente al 32% de las poblaciones no indígenas. En algunas de estas poblaciones, la prevalencia de la malnutrición crónica ha alcanzado el 88%. Es muy difícil que Guatemala logre el objetivo de desarrollo del Milenio 1 en lo que se refiere a la reducción del hambre.
7. El Gobierno recién elegido está elaborando un plan nacional de erradicación del hambre, respaldado por un acuerdo institucional denominado “Frente contra el Hambre”. El Presidente ha designado a un Comisario contra el hambre para que coordine las iniciativas de las partes interesadas, y los ministerios pertinentes han adoptado disposiciones correspondientes en materia de organización.

⁷ Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil (ENSMI), 2002; pág. 192.



VISITAS CONJUNTAS SOBRE EL TERRENO

Región de Chiquimula

8. La población ha intervenido en el reciente conflicto armado y el proceso de paz. Los primeros grupos guerrilleros aparecieron en la región oriental de Guatemala en 1960; en 1966-1970, se puso en marcha una estrategia contrainsurreccional, con la participación de los “escuadrones de la muerte”, responsables de masacres y desapariciones forzadas.
9. Chiquimula tiene 302.000 habitantes (censo de 2002); de los cuales, 154.000, o el 51,3%, son mujeres, y 147.000, hombres. La densidad demográfica es de 127 habitantes por kilómetro cuadrado, es decir superior a la media nacional de 103 habitantes por kilómetro cuadrado; el 74% de la población vive en zonas rurales, y sólo el 26% en zonas urbanas, principalmente en Chiquimula, la capital regional. Alrededor del 96% de la población pertenece al grupo etno-lingüístico Chorti, descendiente de los mayas. El índice de desarrollo humano era de 0,58 en 1999, es decir, inferior a la media nacional de 0,61.
10. La pobreza es el principal problema de la región: el 49,3% de la población vive en la pobreza, y el 13,9% en condiciones de extrema pobreza.
11. En los últimos meses de 2001, una sequía provocó una grave crisis alimentaria en la zona y el descenso de los precios del café en el mercado internacional. Las características geográficas de Chiquimula la exponen a catástrofes naturales, tales como desprendimientos de tierra provocados por la pérdida de superficies forestales. La deforestación ha alcanzado proporciones inquietantes.

Observaciones sobre los proyectos visitados en que participa el PMA

12. Las autoridades municipales de Camotán, Jocotán, Olopa y San Juan Ermita presiden el **Consejo de desarrollo y seguridad alimentaria de la región de Chorti, en Camotán**. El programa incorpora a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, privadas y de cooperación para hacer frente a los problemas relativos a la malnutrición, la salud y la seguridad alimentaria. El PMA participa plenamente en todas las actividades, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
13. En general, la participación del PMA es importante y contribuye a la mejora de la situación alimentaria y nutricional de la zona. Sus actividades complementan las de otros organismos de las Naciones Unidas. La zona padece de inseguridad alimentaria crónica y presenta tasas de malnutrición elevadas. El PMA presta un apoyo sustancial mediante proyectos de alimentos por trabajo, alimentos para la capacitación y actividades de socorro. En respuesta a la situación de urgencia, ha ayudado a las personas de la zona al coordinar con las autoridades locales y nacionales el establecimiento de un sistema que ha contribuido a la eficacia del programa, y que podría transformarse en sostenible cuando los organismos de las Naciones Unidas terminen su labor en el lugar. El marco para este tipo de programa se ha establecido con miras al futuro y podría repetirse en otras zonas de Guatemala.
14. El objetivo del **Centro comunitario de distribución en la comunidad de Shupa, Municipio de Zarzal, en Camotán**, es hacer frente a la malnutrición entre los niños y contribuir a la reducción de la pobreza mediante la prestación de un apoyo intersectorial a los sectores de la salud y la educación. Los acuerdos de financiación y coordinación del programa entre los organismos son los siguientes:
 - PMA: 5.625 dólares EE.UU. una vez cada dos meses en ayuda alimentaria;



- UNICEF: capacitación y material didáctico;
 - UNFPA: asistencia técnica, capacitación y planificación familiar; y
 - PNUD: 1.450 dólares mensuales (fondos gubernamentales administrados por el PNUD), para sufragar los costos del personal médico, la compra de equipo médico y medicamentos y los gastos ordinarios. Por conducto del Ministerio de Salud, se presta asistencia a 458 familias con hijos y madres malnutridos. El proyecto tiene en cuenta las cuestiones de género. En esta zona son manifiestos los problemas multifacéticos de la pobreza.
15. El PMA aporta una valiosa contribución: se ha inmunizado a los niños y todos los meses se lleva a cabo una vigilancia sanitaria en coincidencia con las distribuciones de alimentos del PMA. Estas medidas tienen repercusiones positivas en la comunidad y probablemente sirvan de modelo a otras zonas. La sostenibilidad del proyecto depende de que el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y municipios sigan impartiendo capacitación y prestando apoyo.
16. El programa de construcción de un **sistema de riego en la comunidad de Shupa, en el Municipio de Zarzal, en Camotán**, tiene por objetivo reducir la inseguridad alimentaria y mejorar la salud de los beneficiarios. Los acuerdos de financiación y coordinación del programa son los siguientes:
- PMA: 9.407 dólares en alimentos por trabajo;
 - FAO: 37.500 dólares para el estudio de viabilidad, la compra de materiales y la asistencia técnica;
 - PREVES/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ): 25.000 dólares para la instalación de tuberías de agua;
 - Instituto Técnico de Capacitación y Competitividad: capacitación técnica sobre riego y producción de hortalizas en parcelas experimentales; y
 - Municipio de Camotán: 11.250 dólares para sufragar los salarios de los trabajadores cualificados y el transporte de material.
17. Este proyecto puede ser un modelo susceptible de repetirse en todas las comunidades, con la participación de organismos de las Naciones Unidas, tales como la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este tipo de programa resuelve uno de los principales problemas que afectan a la región: la escasez crítica de agua para fines agrícolas.
18. El objetivo del **Centro de alimentación terapéutica del Municipio de Jocotán** es salvar las vidas de los niños aquejados de malnutrición aguda. Una vez restablecidos, los niños seguirán recibiendo ayuda alimentaria a través de las actividades de alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación en las que participen sus familias. El Fondo de Inversión Social se encarga de la ejecución de este proyecto y de proporcionar la asistencia técnica y los insumos necesarios. Los acuerdos de financiación y coordinación del programa son los siguientes:
- PMA: 24.595 dólares una vez cada dos meses en ayuda alimentaria;
 - UNICEF: capacitación y material didáctico;
 - UNFPA: asistencia técnica, capacitación y planificación familiar; y
 - PNUD: 7.557 dólares (fondos gubernamentales administrados por el PNUD) para sufragar los costos de los salarios del personal médico, la compra de equipo médico y medicamentos, y otros gastos ordinarios.



19. Durante la visita, 22 niños se encontraban en la sala de pediatría del hospital. Hasta el día de la visita, 582 niños habían recuperado la salud.
20. El apoyo del PMA a la recuperación de estos niños es fundamental: la ayuda alimentaria se destina a los más vulnerables y contribuye a su restablecimiento. La sostenibilidad de esta actividad depende de que el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas, ONG y municipios sigan impartiendo capacitación y prestando apoyo. Esta actividad aborda adecuadamente las cuestiones de género.

Región de Sololá

21. La población, en especial los pueblos indígenas, han resultado gravemente afectados por los conflictos internos, sobre todo entre 1970 y 1980. La Comisión de Esclarecimiento Histórico señala innumerables casos de violaciones de los derechos humanos, entre ellos delitos contra la humanidad, tales como torturas, desapariciones forzadas y genocidios. La región cuenta con 307.000 habitantes, de los cuales el 50% son mujeres. El 96,4% de la población pertenecen a los grupos lingüísticos cakchiquel, tzutuhil y quiché. La densidad demográfica es de 248 habitantes por kilómetro cuadrado. El índice de desarrollo humano es de 0,52, es decir, inferior al índice nacional estimado en 0,61. La pobreza afecta al 76,3% de la población; la pobreza extrema, al 32,6%. En varios municipios del departamento, más del 80% de los niños sufre de malnutrición. Resulta interesante notar que el Lago Atitlán constituye una importante atracción turística en este departamento.

Región de Escuintla

22. Escuintla debe su nombre a la antigua ciudad maya de Yxcuyntepeque (Itzcuintepeque), que se supone se levantaba muy cerca de la ciudad actual. La provincia tiene una población de 538.746 habitantes (censo de 2002), lo que representa el 4,8% de la población nacional. Escuintla es un centro comercial en una zona agrícola, unido por carretera a la capital y al puerto Quetzal, el principal puerto de carga. Está situada en el corazón de la región industrial y agrícola más productiva del país; entre sus recursos figuran el ganado, el azúcar, el café, los bananos, el coco, el algodón y la industria ligera. La ciudad tiene fuentes de agua mineral y es un centro turístico invernal. Gracias a sus recursos, a algunos de los repatriados y de las personas desplazadas en el interior del país se les ha reubicado en Escuintla. El PMA presta asistencia a la provincia para contribuir al reasentamiento de estas familias. Alrededor del 35% de la población vive por debajo de la línea de pobreza; el 4,3% vive en condiciones de extrema pobreza.
23. El título del proyecto es “Apoyo a los hogares aquejados de inseguridad alimentaria en el marco del proceso de reasentamiento para la adquisición y conservación de bienes y Servicios —Empresa cooperativa de campesinos Montañas Azules, Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla”. En el marco de los Acuerdos de paz, el PMA respalda las iniciativas del Gobierno de Guatemala encaminadas a facilitar el reasentamiento y la reintegración de las personas desplazadas. Los acuerdos de financiación y coordinación del programa son los siguientes:
 - PMA: 31.000 dólares en ayuda alimentaria en el marco del programa de alimentos por trabajo;
 - Banco Mundial: financiación de la ordenación de tierras productivas (600-1.500 dólares por familia) gracias a un préstamo de 31 millones de dólares concedido al Gobierno;



- Fondo Nacional de Tierras: 3,5 millones de quetzales para tierras, y 22.000 quetzales de capital de inversión por familia;⁸ y
 - la comunidad participa actualmente en la construcción de 50 casas de 32 metros cuadrados cada una. En una segunda fase, se repararán 25 casas.
24. Durante el último semestre de 2003, se renovaron 195 hectáreas de plantaciones de café y se sembraron 11 hectáreas con hortalizas, tales como calabacines y frijoles amarillos para la exportación.
25. La misión vislumbró una nueva esperanza en los ojos de los beneficiarios. En la localidad se ha construido una escuela, y la misión confía en que a los niños les espere un futuro prometedor. Esto ha sido posible gracias a la asistencia del sistema de las Naciones Unidas y del Banco Mundial.

OBSERVACIONES SOBRE LOS PROYECTOS VISITADOS EN QUE PARTICIPA EL PMA

26. El objetivo del programa de construcción de un **sistema de riego para minifundios periurbanos en la aldea de Xibalbay**, departamento de Sololá, es mejorar la producción y velar por la seguridad alimentaria. El acuerdo de financiación es el siguiente:
- PMA: 16.025 dólares en ayuda alimentaria en el marco de un plan de alimentos por trabajo;
 - FAO: 179.487 dólares para sufragar la compra de materiales y la asistencia técnica;
 - MOA/PLMAR: para los estudios de previabilidad, viabilidad y topográfico;
 - Fondo de Inversión Social: 141.026 dólares en materiales, asistencia técnica y manipulación de alimentos; y
 - comunidad de Sololá: 83.974 dólares, calculados sobre la base de los jornales por día de trabajo, más el costo del transporte de los alimentos desde los almacenes regionales.
27. La misión constató que el proyecto se orientaba a los grupos más vulnerables; es decir a los pueblos indígenas, en especial a las mujeres. La confianza y el orgullo de los beneficiarios con respecto a las actividades era evidente; estos sentimientos contribuirían a la sostenibilidad del proyecto. Se potenció la capacidad de acción de las mujeres, quienes participaban plenamente en todos los procesos.
28. La misión considera esta actividad un proyecto modelo que el PMA y la FAO deben documentar y repetir en otras zonas. El bienestar de los beneficiarios ha mejorado notablemente. Para que el impacto del proyecto sea total, se recomienda que la FAO siga prestando asistencia técnica en materia de comercialización. El PMA y la FAO podrían examinar la posibilidad de seguir colaborando y contribuyendo con este tipo de proyectos en esta zona con déficit de alimentos.

PROGRAMACIÓN CONJUNTA/ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN

29. Nuestra impresión es que los organismos de las Naciones Unidas han creado el marco para hacer frente a la pobreza y la malnutrición y resolver los problemas posteriores a la

⁸ La financiación de tierras por el Gobierno se calcula en quetzales; 1 dólar EE.UU. = 8,11 quetzales (abril de 2004).



guerra en toda su complejidad. La asistencia prestada ha ayudado al país, los municipios y la población en general, con especial hincapié en los pueblos indígenas, las mujeres y los niños, en la sensibilización y preparación de todas las partes involucradas para continuar y ampliar el programa de manera sostenible.

30. La misión observó que las intervenciones de los organismos de las Naciones Unidas se habían llevado a cabo en respuesta a situaciones de urgencia, como el programa de Jocotán, o a la insistencia de los miembros de la sociedad, como en el programa de asentamiento de Santa Lucía, donde la misión pudo observar con interés que el marco del programa de lucha contra la malnutrición y mejora de la salud reproductiva había fortalecido la participación de las personas desfavorecidas e indigentes en la gestión de sus asuntos y les había garantizado un futuro mejor. Se trata de un logro importante en un país que ha estado sometido a un régimen autoritario apoyado por la oligarquía dominante, a expensas de la exclusión social y económica de los pueblos indígenas, que constituyen el 41% de la población.
31. En algunas de las regiones de Guatemala, la incidencia de la pobreza y la malnutrición aguda son muy elevadas. Dado que las repercusiones positivas del programa se hacen evidentes, la sociedad civil aprecia mucho la participación de los organismos de las Naciones Unidas por la ayuda prestada a las personas y el gobierno para resolver estos problemas.
32. Reconocemos la participación del PMA en las actividades y su dedicación a la aplicación del programa.

RECOMENDACIONES

33. Dada la elevada tasa de malnutrición crónica en Guatemala, el PMA debe seguir prestando apoyo a los esfuerzos del gobierno por combatir el hambre y la malnutrición en las regiones pobres, aunque Guatemala, en cuanto país de medianos ingresos, no tendría derecho a beneficiarse de las intervenciones del PMA, de conformidad con la decisión de la Junta de concentrar recursos en los países de bajos ingresos. Por otro lado, el Gobierno debe esforzarse por hacer frente a las cuestiones de la pobreza y la exclusión socioeconómica de los pueblos indígenas. Los organismos de las Naciones Unidas pueden formar un grupo de promoción para crear conciencia en todos los niveles del sistema de gobierno respecto de la importancia de movilizar recursos para atender las necesidades, con la finalidad a largo plazo de lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. El PMA debe seguir prestando asistencia a los esfuerzos del Gobierno.
34. Además, dada la situación imperante en ciertas regiones, la misión recomienda ampliar el programa en el país del PMA; la duración del programa ya se ha reducido de cuatro a dos años.
35. La opinión de los participantes en la visita conjunta sobre el terreno acerca de la armonización y simplificación de los ciclos de los programas se han incorporado en el informe conjunto.
36. La misión observó entre los organismos de las Naciones Unidas una gran disponibilidad a participar en programas de colaboración; el PMA debe continuar sus actividades de colaboración con la FAO y el FIDA.
37. Agradecemos a todos los organismos de las Naciones Unidas con sede en Guatemala y al Representante Residente del PMA por el apoyo y la cooperación prestados para que nuestra visita conjunta sobre el terreno fuese provechosa.

