



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

**Distr.: Restringida
Borrador v.5
28 de mayo 2002**

Original: Español

Segundo Marco de Cooperación del país para Colombia (2002-2006) – CCF

Contenido

	Pag
INTRODUCCIÓN	2
I. Situación de desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible	2
II. Resultados y lecciones aprendidas de la cooperación anterior	3
III. Objetivos, áreas de programa y resultados esperados	4
Alianzas estratégicas del PNUD	5
IV. Arreglos de gestión y evaluación	6
ANEXO 1 - Cuadro de objetivos de movilización de recursos para Colombia (2002-2007)	8
ANEXO 2 - Relación entre las áreas prioritarias de Trabajo del PNUD definidas en el SRF y las Metas del UNDAF	9

INTRODUCCIÓN

1. El proceso iniciado con el Gobierno Nacional para la elaboración del Marco para la Cooperación de las Naciones Unidas en el Desarrollo Colombiano (UNDAF) representa el deseo de las Naciones Unidas de acompañar los colombianos hacia la paz. A su vez, el Segundo Marco de Cooperación del país para Colombia (CCF) es el compromiso del PNUD de seguir contribuyendo con el Gobierno y la Sociedad colombiana en la construcción de un país en paz a través del diálogo, la reconciliación, la gobernabilidad democrática, la reducción de la pobreza y la exclusión, sobre la base de su realidad multiétnica y regional.

I. Situación de desarrollo desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

2. La agudización del conflicto armado interno que vive Colombia y sus manifestaciones hacen de la paz la primera urgencia del país. El conflicto y la violencia tienen efectos directos sobre el desarrollo humano de los colombianos. El deterioro de la situación socioeconómica desde 1996 agrava el panorama y contribuye a una crisis sin precedentes. A raíz de esta crisis y de los esfuerzos de paz de los últimos años, el país debe repensar el camino hacia la paz, incluyendo las necesarias reformas para lograrla.

3. El conflicto armado colombiano combina presencia de grupos guerrilleros y de autodefensas ilegales. Solamente en el año 2000 los homicidios aumentaron en 8,7%¹; y más de 180 mil personas son desplazadas internamente cada año².

¹ Instituto Nacional de Medicina Legal Ciencias Forenses, (2002), Boletín estadístico.

² Red de Solidaridad Social, (2001), Informe sobre

4. Más del 64% de los colombianos viven en la pobreza y 23% en pobreza extrema³. Colombia posee índices de desigualdad de ingresos entre los más altos del mundo. La situación de la población rural es más crítica aún con 79% de pobres⁴. El desempleo afecta a uno de cada cinco colombianos. La improductividad del campo combinada con el aumento de los cultivos ilícitos desde 1993 empeoran la situación de la economía campesina y nutren el conflicto con recursos.

5. La economía en su conjunto ha sufrido los efectos de un largo periodo de poco crecimiento, una aguda crisis del sector cafetero y una disminución de la inversión pública. Por otra parte la deuda externa privada aumentó en un 7% del PIB nominal desde 1995 y reformas económicas como la fiscal quedan pendientes⁵.

6. A nivel ambiental el gasto público nacional ambiental ha venido disminuyendo considerablemente en los últimos años. Se hicieron esfuerzos por integrar la política ambiental con las políticas sectoriales para contribuir al desarrollo sostenible en favor de los más pobres. La gestión ambiental gubernamental requiere adicionalmente, fortalecer alianzas con el sector privado, las ONG y la comunidad con el fin de articular adecuadamente los esfuerzos y la capacidad nacional. El sistema nacional ambiental que se beneficia de importantes apoyos de cooperación internacional, requiere mayor fortalecimiento para consolidarse institucionalmente.

7. La debilidad de las instituciones democráticas, las dificultades de coordinación entre niveles de gobierno y la débil gestión para

desplazamiento forzado en Colombia.

³ World Bank, 2002, Colombia Poverty Report. y PNUD, (2001), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH) 2002.

⁴ Ibid

⁵ Banco de la Republica, (2002), Boletín Mensual, Mayo.

el desarrollo de las entidades territoriales se ven agravadas por las condiciones antes descritas y limitan, aún más, la gobernabilidad. El sistema de justicia todavía se caracteriza por fuertes niveles de impunidad y de ineficiencia.

8. El temor, la desconfianza y la inseguridad resultantes del conflicto armado provocan un profundo pesimismo sobre el futuro que induce a más y más colombianos a emigrar. Un análisis detallado de la situación del país puede encontrarse en el sitio Internet del INDH en <http://rmdh.pnud.org.co> y en el Diagnostico Común del País para Colombia (CCA) en <http://www.dgo.org>.

II. Resultados y lecciones aprendidas de la cooperación anterior

9. El acompañamiento de las Naciones Unidas en varios momentos de los procesos de paz ha puesto de relieve la importancia del rol que puede jugar la ONU y la Comunidad Internacional en el proceso. En la evaluación del Primer CCF realizada conjuntamente con el Gobierno se destaca el PNUD como un actor de desarrollo con credibilidad y relevancia que facilita espacios de diálogo y reflexión además de proveer servicios para el desarrollo. Además el PNUD facilita la continuidad de gestión entre gobiernos en todos niveles y es apreciado por su neutralidad y transparencia.

10. Las tareas desarrolladas por el PNUD en el período pasado, arrojan resultados que en muchos casos son considerados como exitosos, en otros aún con buenos resultados, pueden ser mejorados para su optimización. Vale la pena mencionar las siguientes acciones entre otras:

El apoyo para la ejecución de proyectos de reconciliación y convivencia pacífica en diversas regiones del país, que pretenden

abordar las causas del conflicto violento, atendiendo iniciativas ciudadanas y de organismos públicos nacionales y territoriales. Se recogen las experiencias ganadas por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el cual ha contado desde su diseño y puesta en marcha con la cooperación del PNUD, en alianza con otros Organismos Internacionales y Nacionales. Hoy se desarrollan acciones en al menos 14 regiones del país con actividades del PNUD en Montes de María, Catatumbo, Piedemonte Oriental y Magdalena Medio, haciendo especial énfasis en la participación de la comunidad para beneficiar campesinos pobres y habitantes de pequeños centros urbanos en condición de pobreza o de desplazamiento forzado que bajo mecanismos de asociación logran construir redes sociales en búsqueda de mejorar su calidad de vida, priorizando a la mujer en gran cantidad de casos.

Con relación a la administración y acceso a medios de justicia, Se dio apoyo a la ejecución de proyectos que buscan contribuir a la reconstrucción de las reglas de juego de la democracia y de la credibilidad, el respeto y la confianza de la gente en las entidades públicas, como fundamento de la convivencia pacífica y del mejor empleo de los recursos disponibles en el país. En este marco se apoya el Programa Presidencial de lucha contra la corrupción en la implementación de pactos territoriales por la transparencia, de los cuales se firmaron 125 en igual número de municipios

Dentro de la evaluación del programa ejecutado en el período pasado se subraya varias áreas para el mejoramiento:

- (a) Para evitar una excesiva dispersión de las actividades de cooperación es necesario profundizar y precisar las áreas temáticas de trabajo, así como avanzar en la definición de áreas geográficas en que se concentrará el PNUD;
- (b) Se debe dar un mayor valor agregado a toda cooperación del PNUD con las entidades gubernamentales y no gubernamentales;

- (c) Se debe dedicar mayores esfuerzos para mejorar y profundizar la contribución técnica al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos;
- (d) En todos los proyectos con financiación del Presupuesto Nacional es esencial garantizar el desarrollo de los componentes de fortalecimiento institucional y;
- (e) Es fundamental fortalecer el rol del PNUD como coordinador del Sistema de la ONU en Colombia y apoyar el Gobierno en la coordinación de la comunidad internacional para lograr mayor impacto de la cooperación.

En este último caso es entonces importante un mayor liderazgo del PNUD para apoyar al Sistema del Coordinador Residente en Colombia. Entre otros, el funcionamiento de los Grupo Temáticos ha sido desigual y necesitan ser reestructurados.

III. Objetivos, áreas de programa y resultados esperados

11. El Segundo CCF plantea que el objetivo central de la cooperación del PNUD es:

Apoyar la construcción de un ambiente propicio para la paz y la reconciliación.

12. Como un apoyo al proceso de paz y reconciliación El PNUD se propone adelantar acciones complementarias a la ayuda humanitaria suministrada por otras Agencias del sistema y por otros organismos de apoyo. A través del apoyo a la ejecución de proyectos productivos, implementación de cadenas productivas y de comercialización de productos agrícolas,

creación de microempresas y empresas familiares, estas acciones tienen como propósito crear un ambiente de convivencia pacífica con perspectivas de desarrollo, especialmente en áreas afectadas por el conflicto armado. Las mencionadas acciones son complementadas con la implementación de estrategias para lograr cuatro objetivos específicos. En primer lugar la reducción de la pobreza humana, en segundo lugar brindar mecanismos para la generación de condiciones de desarrollo a nivel local, tercero: crear condiciones para la convivencia pacífica y el respeto de los derechos humanos y cuarto: la promoción de la gobernabilidad democrática y el Estado social de derecho. Estos objetivos específicos siempre estarán orientados al logro del objetivo central de la cooperación del PNUD en Colombia. Su logro contribuirá con el país a cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio. Para mayores detalles sobre estas metas consultar el sitio Internet siguiente: <http://www.undp.org/mdg>

13. La cooperación del PNUD tendrá un enfoque territorial lo que redundará en la consolidación de los actores públicos y privados de desarrollo regional y local, permitiendo asentar de manera sólida los esfuerzos de reducción de la pobreza y de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y del Estado social de derecho.

14. El enfoque territorial de la cooperación del PNUD permitirá también poner en marcha estrategias específicas para enfrentar el desempleo y los problemas de productividad vividos a diario en todo el país. Para lograr esto, será necesario trabajar cada vez más estrechamente en coordinación con los esfuerzos de desarrollo del sector privado y la sociedad civil.

15. En anexo 2, cuadro de Relación entre las áreas prioritarias de trabajo del PNUD Colombia y las metas del UNDAF se asocia las metas, sub-metas y áreas de apoyo estratégicos del PNUD a

nivel corporativo con los objetivos específicos consignados en el proceso UNDAF. El mismo cuadro, asocia estos objetivos a los 16 resultados esperados del PNUD Colombia con su indicador de logro que se encontrará en el Marco Estratégico de Resultados (SRF) del PNUD. El SRF completo del PNUD Colombia con sus asignaciones de recursos y sus informes anuales se encuentran en el sitio Internet siguiente:

<http://stone.undp.org/undpweb/rbmsgat/main.cfm>

Alianzas estratégicas del PNUD

16. La creación de una sólida red de actores del desarrollo es fundamental para lograr los resultados esperados presentados previamente. De ninguna manera estos resultados esperados pueden lograrse solo por el PNUD. Trabajar en alianza con estos actores se constituye en una filosofía de trabajo que aumenta la legitimidad de los resultados y logros. Además la colaboración con otros actores del desarrollo tanto a nivel nacional como regional aumenta la capacidad de respuesta frente a las numerosas demandas que surgen de la compleja y difícil situación que vive el país.

Esta estrategia de crear Alianzas en la implementación de acciones, promoviendo la participación de organismos internacionales, instituciones nacionales, organismos del estado y la propia comunidad conlleva a una acción conjunta y coordinada con mayor impacto a largo plazo. Un ejemplo claro de la utilidad de estas alianzas en la implementación de proyectos, es el caso del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en donde se unieron los esfuerzos de Banco Mundial, PNUD, Empresa Colombiana de Petróleos ECOPEPETROL y las comunidades e instituciones gubernamentales para llevar a cabo una de las iniciativas de mayor impacto con resultados óptimos.

17. Para el PNUD Colombia, los actores claves que conforman esta red de alianzas incluyen:

(a) Nuestras contrapartes gubernamentales tanto a nivel nacional como los gobiernos departamentales y municipales;

(b) Organizaciones y gremios de la sociedad civil que son un importante potencial representativo y de movilización de la sociedad;

(c) Fundaciones y empresas del sector privado para desarrollar políticas, prácticas de negocio e iniciativas de acuerdo con objetivos compartidos con las Naciones Unidas y el logro de las Metas del Milenio tal como definidas en el *Global Compact*. Para mayores detalles consultar el sitio Internet: www.unglobalcompact.org.

(d) Agencias de cooperación multilateral, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento. El apoyo de estas agencias se concentrará en particular en lograr el primer objetivo específico de estrategias de reducción de la pobreza humana

(e) Agencias Bilaterales de cooperación presentes en Colombia;

(f) Fondos y programas de las Naciones Unidas y el Asesor Especial del Secretario General para Colombia.

18. El objetivo central tanto de las agencias que componen el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia como de las Agencias multilaterales y bilaterales continuará siendo el logro de una paz firme y duradera para Colombia. Así, la coordinación y el trabajo conjunto de todas estas agencias se constituirá en un desafío de primer orden para el próximo

ciclo de cooperación. Por su parte, el PNUD Colombia deberá elaborar mecanismos que logren unir a los actores del desarrollo para construir alternativas, ideas frescas que propongan vías de acción para lograr la paz. Al mismo tiempo, el PNUD Colombia continuará acompañando al Gobierno en traducir oportunidades claves en proyectos concretos, manejándolos de manera transparente y eficiente para lograr sus objetivos.

IV. Arreglos de gestión y evaluación

19. El PNUD reorientará su organización interna para reflejar la reorganización y consolidación de sus áreas temáticas de trabajo. Las operaciones del PNUD están siendo reorganizadas para aumentar la eficiencia y mejorar los servicios para las contrapartes fortaleciendo sus capacidades en el nivel territorial. El PNUD ofrecerá tres grandes tipos de servicios: (a) Servicios de Asesoría; (b) Servicios para el Desarrollo y (c) Servicios para las Naciones Unidas y el Sistema del Coordinador Residente.

20. Los primeros ofrecerán asesoría en políticas actualizadas y de alta calidad. A través de expertos nacionales e internacionales el PNUD ofrecerá servicios de asesoría en los dos grandes objetivos específicos de su cooperación: estrategias de reducción de la pobreza humana y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el Estado social de derecho. Estos servicios reforzarán también el proceso de elaboración y difusión del Informe Nacional de Desarrollo Humano. Los servicios de asesoría permitirán mejorar el apoyo a, y el impacto de los proyectos. Además estos servicios deberán aumentar la capacidad nacional necesaria para manejar estos programas y proyectos, a través de mayores oportunidades de capacitación,

mejoramiento de la ejecución y el diseño de estrategias de salida.

21. El PNUD ofrecerá a los proyectos y a las contrapartes recursos usados como semilla para atraer recursos técnicos y financieros adicionales. Se enriquecerá este proceso utilizando las oportunidades derivadas de la cooperación descentralizada entre regiones y sectores. Finalmente, es importante utilizar los recursos corporativos y las experiencias internacionales del PNUD. Por esta razón se promoverá el trabajo en red y el uso de expertos temáticos del PNUD.

22. En segundo lugar el PNUD profundizará y ampliará sus servicios para el desarrollo, los que permitirán respuestas rápidas, objetivas, de calidad y transparencia para una mayor flexibilidad y la implementación de soluciones creativas para la solución de dificultades. El diseño, seguimiento y evaluación de los programas se basarán en resultados. Por otra parte se fortalecerá las capacidades para la ejecución nacional y la gestión de proyectos. Se promoverá una variedad de alianzas estratégicas para la implementación y co-financiamiento de proyectos. Finalmente se promoverá activamente el acceso a las mejores tecnologías de información como herramientas fundamentales de desarrollo humano.

23. Los servicios para las Naciones Unidas y el Sistema del Coordinador Residente serán enfocados a facilitar la coordinación de la ONU, promoviendo las reformas impulsadas por el Secretario General de la organización. Además, el PNUD continuará apoyando la labor del Asesor Especial del Secretario General en Colombia. Los servicios para la ONU aplicaran enfoques armonizados dentro de un marco común.

24. En relación con el monitoreo y evaluación, el PNUD aprovechará su sistema de planeación por resultados, el *Results Based Monitoring System* (RMBS), para realizar evaluaciones regulares tanto de su programa

como de sus proyectos. Para mayores detalles consultar el siguiente sitio Internet: <http://stone.undp.org/undpweb/rbmsgat/main.cfm>

25. Se efectuará con las autoridades Nacionales una reunión de seguimiento del presente marco a los 10 meses de inicio de su implementación.

Anexo 1

Cuadro de objetivos de movilización de recursos para Colombia (2002-2006)

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

<i>Fuente</i>	<i>Monto ()</i>	<i>Comentarios</i>
Recursos regulares del PNUD		
Traspaso al 2002	2,225	Indicando el traspaso del TRAC 1 y TRAC 2 del Ciclo 1997-2001
TRAC 1.1.1	1,057	Asignado inmediatamente al país.
TRAC 1.1.2	0 al 66.7 por ciento del TRAC 1.1.1	Este rango de porcentajes es presentado únicamente por razones de planeación inicial. Los montos reales dependerán de la existencia de programas de alta calidad. Todo incremento del rango de porcentaje dependerá además de la disponibilidad e recursos. .
TRAC 1.1.3	4 000	País en Circunstancias Especiales
Subtotal	7,339	
Otros recursos		
Costos compartidos del Gobierno	400,000	
Costos compartidos de terceros	5,000	
Fondos de desarrollo sostenible:		
1G = GEF	10 000	
2G = Protocolo de Montreal	500	
5G = Capacidad 21	500	
Fondos de fidecomiso y otros	1 000	
Subtotal	417 000	
Gran total	424,339	

Acrónimos: GEF = Global Environment Facility; TRAC = Target for Resource Assignment from Core.

Anexo 2

RELACION ENTRE LAS AREAS PRIORITARIAS DE TRABAJO DEL PNUD DEFINIDAS EN EL SRF Y LAS METAS DEL UNDAF

Meta Corporativa del PNUD	Sub-Meta Corporativa del PNUD	Áreas de apoyo estratégico del PNUD	Resultados esperados estratégicos del PNUD Colombia	Indicador seleccionado para los resultados estratégicos PNUD Colombia	Metas UNDAF
Gobernabilidad Democrática	Fortalecimiento de la capacidad de las Instituciones gubernamentales	Administración de justicia y acceso a la misma.	Existencia de un sistema de justicia independiente	Nivel público de confianza en el sistema de justicia	Fortalecer el Estado Social de Derecho participativo, democrático y equitativo.
		Promoción de los Derechos Humanos	Un efectivo mediador y otros cuerpos de vigilancia para la protección de los derechos humanos, establecidos y en operación.	Existencia de una oficina de mediación o protección de los Derechos Humanos totalmente instalada.	
	Mejor cohesión social basada en la gobernabilidad participativa local y el fortalecimiento de las comunidades e instituciones locales.	Políticas de descentralización y asignación de recursos en los sub-niveles nacionales	Un efectivo marco legal y de normas para la descentralización de la autoridad y la administración.	Marco legislativo para la descentralización adoptado y en implementación.	
		Desarrollo de capacidades para la asociación entre autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil.	Equidad y transparencia en la movilización y administración de recursos por parte de los gobiernos locales.	Recursos locales programados a través de un proceso efectivo y transparente.	
	Un responsable y eficiente sector público	Eficiencia en el manejo del sector público.	Modernización del sector público para una mayor eficiencia y rendición de cuentas de gasto.	Instrumentos técnicos implementados para la eficiencia del sector público.	
Desarrollo Social y Reducción de la Pobreza	Marcos de política nacional enfocada en la pobreza humana y de ingresos.	Desarrollo e implementación de políticas y estrategias macroeconómicas y de reducción de la pobreza.	Marco de planes y políticas del país incorporando un acceso amplio a las tareas específicas para la reducción de la pobreza humana y de ingresos.	Adopción de una estrategia nacional para la reducción de la pobreza con enfoque de género.	Lograr la universalidad y equidad de género en el acceso a los servicios básicos y a los beneficios del desarrollo.
		Monitoreo de la pobreza y la desigualdad.	Incremento de la capacidad de monitoreo de la pobreza e inequidad.	Estimativos nacionales de pobreza e ingresos por región y género actualizados.	
		Estrategias generales para prevenir la propagación y mitigar el impacto del VIH/SIDA.	Construcción de capacidad institucional para planear e implementar estrategias multisectoriales para poner límites a la propagación del VIH/SIDA y mitigar su impacto económico y social.	Proporción de hogares pobres desagregado por género, con acceso a información y servicios de apoyo fijando como objetivo el VIH/SIDA.	
	Expansión y protección de la base de activos de los pobres (humana, física y financieramente).	Acceso a activos y recursos de producción.	Marco regulatorio reformado para proveer a los pobres seguridad en el uso de los recursos de producción (Capital humano y financiero).	Promulgación de la legislación sobre derechos y uso de los recursos de producción para hombre y mujeres pobres.	

Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Dirección ambiental sostenible y desarrollo energético para mejorar el sustento y la seguridad de los pobres.	Marco institucional para el manejo ambiental sostenible y el desarrollo energético.	Incremento de la capacidad de las autoridades nacionales/regionales para planear e implementar propuestas integradas para la administración ambiental y desarrollo energético en respuesta a las necesidades de los pobres.	Planes y políticas implementados para promover asociaciones populares de producción, muchas de ellas haciendo parte de cadenas productivas con participación de mujeres cabeza de familia y grupos vulnerables.	Lograr la universalidad y equidad de género en el acceso a los servicios básicos y a los beneficios del desarrollo.
		Monitoreo y elementos de control para la sostenibilidad ambiental.	Incremento de la capacidad nacional para monitorear la tendencia y condiciones ambientales y para evaluar la ejecución de políticas en la promoción de la sostenibilidad ambiental.	% de presupuesto dedicado a inversión de las entidades del SNA. Cuerpo de coordinación central para el sistema Nacional de Desarrollo Sostenible NSSD, implementado y en operación.	
Situaciones especiales de desarrollo	Reducción de riesgos de desastres naturales en los países del programa.	Desarrollo de capacidades para controlar y reducir el riesgo de desastres naturales.	Reducción de desastres nacionales y operatividad del sistema de respuesta.	Estrategias de prevención de desastres incorporadas a planes de desarrollo e implementadas por las entidades territoriales.	Avanzar en el respeto y protección de la vida humana y de la integridad personal
		Apoyo a la coordinación del sistema UN para la recuperación y reducción de riesgos como respuesta en casos de desastres naturales.	Intervenciones del Sistema Naciones Unidas como respuesta a desastres, desarrolladas en el marco del manejo y reducción de riesgos.		
	Prevención de conflictos, construcción de una paz duradera, transición y recuperación sostenible en países saliendo de situaciones de crisis.	Apoyo y asistencia para la vinculación de marcos de política nacional e internacional en pro del desarrollo.	Incremento de la integración de programas y políticas en cuestión, relativas a la rehabilitación, construcción de paz y prevención de conflictos.	Existencia de un marco nacional de mediano y largo plazo que direcciona la prevención de conflictos y la construcción de paz.	
Apoyo del PNUD a las acciones del sistema Naciones Unidas	Avances significativos en la Agenda Global para el desarrollo (incluyendo seguimiento a conferencias globales)	Liderazgo estratégico del Sistema de Coordinador Residente en la Agenda Global para el desarrollo a nivel nacional.	Monitoreo sistemático de los avances hacia los objetivos nacionales para el logro de las metas globales propuestas.	Marco de metas y monitoreo establecido a nivel nacional para el seguimiento de conferencias globales. CCA/UNDAF actualizado y monitoreado.	
	Incremento de la eficiencia y la efectividad de actividades operacionales para el desarrollo.	Coordinación y colaboración en los programas y su administración mediante el Sistema de Coordinador Residente a nivel nacional.	Coordinación del sistema de la ONU en torno al proceso de paz. Movilización de socios y aliados de N.U. para adoptar posiciones comunes y lograr un desarrollo concreto de los resultados esperados a través del UNDAF.	Alianzas estratégicas con la comunidad internacional, el sector privado, ONG's, sociedad civil y gobiernos locales, bajo las estrategias de UNDAF.	