



**COMISIÓN EUROPEA**

**Guatemala**

**DOCUMENTO DE ESTRATEGIA PAÍS  
2007–2013**

**29.03.2007 (E/2007/480)**

## ÍNDICE

<b>0 RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>1-4</b>
<b>1 OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA CON GUATEMALA</b>	<b>1-5</b>
1.1      Objetivos generales.....	1-5
1.2      Objetivos específicos para América Latina y el Caribe.....	1-5
1.3      Objetivos específicos para Guatemala.....	1-6
<b>2 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL DE GUATEMALA.....</b>	<b>2-7</b>
2.1      Situación política.....	2-7
2.2      Cohesión social y pobreza.....	2-8
2.3      Situación económica.....	2-10
2.4      Integración regional y comercio.....	2-12
2.5      Medio ambiente, vulnerabilidad y pobreza.....	2-13
<b>3 LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y SU AGENDA.....</b>	<b>3-13</b>
<b>4 EVALUACIÓN DE LA AYUDA INTERNACIONAL CONCEDIDA A GUATEMALA.....</b>	<b>4-14</b>
4.1      Experiencias y lecciones derivadas.....	4-15
4.2      Ayuda de los Estados miembros de la UE y otros donantes, coordinación.....	4-16
4.3      Complementariedad con las políticas de la UE (Policy Mix).....	4-17

<b>5 LA RESPUESTA DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA EUROPEA.....</b>	<b>5-17</b>
5.1. Objetivos generales.....	5-17
5.2. Respuesta estratégica en los sectores prioritarios.....	5-19
5.2.1. <i>Cohesión social y seguridad ciudadana</i> .....	5-19
5.2.2. <i>Desarrollo económico y comercio</i> .....	5-20
5.2.3. <i>Sector no prioritario: integración regional</i> .....	5-21
5.3. Principios de evaluación.....	5-22
5.4. Ejes transversales.....	5-22
<b>6 PROGRAMA DE TRABAJO INDICATIVO 2007-2010.....</b>	<b>6-22</b>
6.1 Prioridades y objetivos.....	6-22
6.2 Objetivos específicos y beneficiarios.....	6-23
6.2.1 <i>Cohesión social y seguridad ciudadana</i> .....	6-23
6.2.2 <i>Desarrollo económico y comercio</i> .....	6-24
6.3 Resultados esperados.....	6-25
6.4 Programas para alcanzar los objetivos, tipos de asistencia.....	6-25
6.5 Integración de ejes transversales.....	6-26
6.6 Instrumentos financieros.....	6-27
6.7 Actividades realizadas bajo otros ejes presupuestarios de la UE.....	6-27

**Anexos:**

**Anexo 1: Proceso de consulta para la elaboración del documento de estrategia**

**Anexo 2: Guatemala: un vistazo (incluye mapa)**

**Anexo 3: Relaciones comerciales exteriores**

**Anexo 4: Objetivos de Desarrollo del Milenio; indicadores**

**Anexo 5: Perfil de la Juventud**

**Anexo 6: Perfil de género**

**Anexo 7: Sector rural (incluye agricultura y soberanía alimentaria)**

**Anexo 8: Perfil Medioambiental**

**Anexo 9: Matriz de Donantes**

**Anexo 10: Lecciones derivadas de la cooperación comunitaria**

**Anexo 11: Coherencia con las políticas de la UE**

**Anexo 12: Perfil Migratorio**

**Anexo 13: Criterios generales para recibir apoyo presupuestario**

**Anexo 14: Resumen de la Estrategia Regional de la UE para América Central**

## **Abreviaturas**

AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas
CAFTA	Central American Free Trade Area
CNAP	Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz
CNR	Comisión Nacional de Resarcimiento
DE	Documento de Estrategia
BEI	Banco Europeo de Inversiones
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
UE	Unión Europea
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
PIB	Producto Interno Bruto
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
ADI	Agencia de Desarrollo Internacional (Banco Mundial)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
OM	Objetivos del Milenio
PTI	Programa de Trabajo Indicativo
ONG	Organización no Gubernamental
DER	Documento de Estrategia Regional
SIAS	Sistema Integrado de Apoyo a la Salud
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SWAp	Enfoque Sectorial (Sector Wide Approach)
ATRC/CC	Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
BM	Banco Mundial

## RESUMEN EJECUTIVO

Guatemala, país que presenta altos índices de pobreza y desigualdad, sufrió los efectos de la tormenta *Stan* en octubre de 2005. Este desastre natural evidenció las deficiencias estructurales del país y una serie de fallas institucionales, particularmente con relación al manejo de sus recursos naturales. Los pobres -aproximadamente el 56% de la población- tienen acceso limitado a los servicios de salud y educación y carecen de seguridad alimentaria. Un desarrollo económico lento y un sistema tributario desigual impiden cualquier mejora real en el bienestar de la mayoría de la población. Aunque ha habido cambios positivos para la sociedad guatemalteca desde el fin del conflicto armado interno, sobre todo en cuanto a la democratización del país, persiste la fragilidad del sistema de justicia. Las instituciones son débiles y carecen de los recursos adecuados para combatir la pobreza y la creciente inseguridad. El contexto político actual no presenta las condiciones para un proceso de reconciliación nacional y el gobierno debe hacer mayores esfuerzos para generar más confianza en su Plan de Desarrollo Nacional, basado en los Acuerdos de Paz de 1996. Para que éstos puedan ser implementados, se necesita el apoyo continuo de la comunidad internacional en general y en particular de la Unión Europea. Guatemala solo podrá alcanzar sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (OM) si todos los sectores muestran un compromiso serio con la paz y la reconciliación.

La Comisión Europea tiene la intención de apoyar a Guatemala en estos esfuerzos mediante su Documento de Estrategia (DE), la cual constituye un marco para la cooperación de la CE en el período 2007 – 2013. El DE identifica **la cohesión social, la seguridad ciudadana, el desarrollo económico y el comercio como sus principales ejes de cooperación**. El Documento de Estrategia hace énfasis en los valores de la democracia y el buen gobierno, el respeto de los pueblos indígenas y sus derechos, y la implementación efectiva de políticas sensibles a las necesidades de la juventud que contribuyan a una mayor seguridad ciudadana. También se da prioridad a la integración regional, tema que igualmente será abordado en el Documento de Estrategia para América Central.

Al implementarse el Documento de Estrategia, deberán tenerse en cuenta los siguientes ejes transversales: **medio ambiente, igualdad de género, y derechos humanos**. Se le dará atención especial a la situación de los pueblos indígenas en todos los aspectos de la cooperación.

Este Documento de Estrategia constituye un elemento clave en la mejora del proceso de planificación introducido como parte de las reformas a la gestión de la ayuda externa de la CE y sigue los principios del *Consenso Europeo sobre el Desarrollo*, el cual hace énfasis en la reducción de la pobreza y en los OM. El DE se realizó tras un proceso de consulta a los depositarios con actores gubernamentales y no gubernamentales, además de representantes de la comunidad internacional, para asegurar la complementariedad y efectividad de la cooperación de la CE. La estrategia será implementada basándose en dos programas sucesivos. En lo posible, y si se dan las condiciones necesarias, se le dará consideración al apoyo sectorial y presupuestario. A Guatemala se le ha asignado un importe indicativo de €135 millones para el período 2007-2013, bajo el instrumento financiero de cooperación para el desarrollo. Estos recursos serán suplementados por medio de proyectos financiados por líneas presupuestarias específicas de la CE y programas financiados bajo los programas regionales para América Central y América Latina.

# **1 OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA CON GUATEMALA**

## **1.1 Objetivos generales**

De acuerdo con el **Artículo 177 del Tratado de la Unión Europea**, la política comunitaria de desarrollo contempla como objetivos prioritarios el apoyo al desarrollo económico y social sostenible, la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. Estas políticas tienen como objetivo general el desarrollo y la consolidación de la democracia, la aplicación de la justicia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales del ser humano.

En noviembre de 2005, el Consejo Europeo, los representantes de los países miembros de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, aprobaron el **Consenso Europeo Sobre el Desarrollo**, el cual establecía por primera vez una visión común para guiar las acciones de la UE, en materia de desarrollo tanto en los países miembros como a nivel de comunidad. El principal objetivo de la política comunitaria de desarrollo es la erradicación de la pobreza por medio del desarrollo económico sostenible, lo cual incluye el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos, de modo que la globalización sea un proceso más equitativo. Esta política reafirma un compromiso para promover la coherencia de las políticas de desarrollo, asegurar que la UE tenga en cuenta los objetivos de la cooperación en todas las políticas que afecten a los países en desarrollo, y que esas políticas apoyen los objetivos de desarrollo. La UE reconoce la importancia de que los países beneficiarios desarrollen sus propias estrategias y programas de desarrollo y favorece el diálogo político y un papel más importante para la sociedad civil en la cooperación de desarrollo.

## **1.2 Objetivos específicos para América Latina y América Central**

Siguiendo los lineamientos del **Artículo 179 del Tratado de la Unión Europea**, un nuevo Instrumento de Cooperación de Desarrollo (DCI, por sus siglas en inglés), fue adoptado en diciembre de 2006. Guatemala puede participar en programas de cooperación financiados bajo el Instrumento de Cooperación de Desarrollo [Reglamento del Consejo y del Parlamento (CEE) n° 1905/2006 del 18 de diciembre de 2006, el cual establece un instrumento financiero para cooperación de desarrollo.]

La **Cumbre de Guadalajara de 2004** entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, hace énfasis en la **cooperación multilateral**, la **integración regional** y la **cohesión social** (reducción de la pobreza y la lucha contra la desigualdad y la exclusión), elementos que constituyen los ejes prioritarios del diálogo y la cooperación.

En la **Comunicación de la Comisión de diciembre de 2005 relativa a Una Mayor Cooperación entre la Unión Europea y América Latina**<sup>1</sup>, la Comisión hizo hincapié en su objetivo de crear una alianza estratégica con toda la región y enfatizó la importancia de diálogos sobre políticas, cooperación estratégica, la promoción del comercio y el desarrollo

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo: Una Mayor Cooperación entre La Unión Europea y América Latina COM (2005) 636 final.

y la inversión, y un mejor alineamiento de la cooperación con las agendas políticas y con las necesidades de los países beneficiarios.

La cooperación con **América Central** se define en el marco de las **reuniones ministeriales de San José**, Costa Rica, que constituyen el mecanismo privilegiado del diálogo político entre ambas partes. El objetivo principal de estos encuentros anuales era apoyar el proceso de paz y la democratización en la región. En 1996 y 2002, el diálogo fue ampliado para incluir otros temas como el desarrollo económico y social. El **Acuerdo Marco Regional de Cooperación al Desarrollo**, celebrado entre la Comisión y los seis países de América Central en 1993, entró en vigor en 1999. Dicho acuerdo, llamado *de la tercera generación*, abarca un gran número de sectores y prevé la creación de una Comisión Mixta y de subcomisiones para un examen detallado de los componentes específicos del Acuerdo. En **diciembre de 2003**, la Unión Europea y los seis países de América Central, firmaron un nuevo **Diálogo Político y Acuerdo de Cooperación**. La ratificación de este acuerdo, formalizará los acuerdos ministeriales de San José y ampliará el alcance de la cooperación para incluir temas como la migración y la lucha contra el terrorismo. También pretende sentar las bases para un futuro Acuerdo de Asociación, el cual ha sido un objetivo estratégico común desde que se celebró la III Cumbre de Guadalajara, en la cual ambas regiones decidieron que este Acuerdo se firmaría basándose en el resultado de la Agenda de Desarrollo de Doha, y a un nivel satisfactorio de integración económica. Durante la **Cumbre de Viena** celebrada en **mayo de 2006**, en base al resultado positivo de una evaluación conjunta, los mandatarios de la Unión Europea y de los países de América Latina y el Caribe comenzaron el proceso de negociación para la firma de un Acuerdo de Asociación, el cual incluye la creación de un área de libre comercio.

### **1.3 Objetivos específicos para Guatemala**

Como miembro del Sistema de Integración de América Central (SICA), Guatemala mantiene una amplia relación con la Unión Europea que incluye el diálogo político, una amplia agenda de cooperación y un régimen comercial favorable bajo la nueva iniciativa para promover el desarrollo sostenible y el buen gobierno incluido en el nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Los instrumentos disponibles han permitido a ambas regiones fortalecer la cooperación en áreas de interés común. Los objetivos de la cooperación entre la CE y Guatemala son:

- Apoyar el proceso de reconciliación nacional establecido en los Acuerdos de Paz de 1996, contribuyendo a la creación y el fortalecimiento de las condiciones políticas y socioeconómicas para su debida implementación, haciendo hincapié en la cohesión social (reducción de la pobreza, lucha contra la desigualdad y la exclusión), el buen gobierno y los derechos humanos.
- Asegurar que no se dé marcha atrás en los resultados hasta ahora logrados en el proceso de transformación, democratización y desarrollo de este país, y que las reformas esenciales constituyan una parte importante de la agenda política nacional.
- Apoyar la integración de Guatemala en la región y en la economía mundial y fortalecer los lazos comerciales con la UE, mediante la consolidación del proceso de integración regional.

Estos objetivos conllevan la consolidación de la paz y la reconciliación así como la continuación del diálogo político entre la CE y Guatemala con relación a los Acuerdos de Paz y la cohesión social. Nuevos métodos de cooperación con el Gobierno y otros donantes en el área de cooperación (apoyo sectorial y presupuestario) serán considerados, de ser posible y solo bajo las condiciones necesarias.

## 2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL DE GUATEMALA

### 2.1 Situación política

Los **Acuerdos de Paz firmados en 1996** pusieron fin a un conflicto de más de tres décadas que dejó una sociedad fragmentada y un Estado militarizado que fue responsable por innumerables abusos de derechos humanos durante el conflicto, exacerbó las desigualdades sociales y sistemáticamente excluyó a la población indígena. En este contexto post - bélico, la paz, la consolidación de la democratización y la reconciliación nacional son requisitos indispensables para la implementación de las estrategias de cooperación de la CE.

Un referéndum llevado a cabo en 1999 con la participación del 18.5% de la población, rechazó un conjunto de 47 reformas constitucionales estipuladas en los Acuerdos de Paz. Estas reformas hubieran permitido construir un Estado guatemalteco multilingüe, multiétnico y pluricultural, transformando el sistema judicial y limitando el poder de las fuerzas armadas. Después de la administración del Presidente Alfonso Portillo, la cual se vio empañada por alegatos de corrupción, el debilitamiento de la justicia y la falta de avances en la implementación de muchos aspectos de los Acuerdos de Paz, una **nueva administración** bajo el mando del Presidente Óscar Berger tomó las riendas del poder de manera pacífica en **enero de 2004**, después de unas elecciones limpias en 2003. Sin embargo, la Gran Alianza Nacional (GAN) - una coalición de tres pequeños partidos que apoyaron la campaña electoral de Berger - se vio debilitada cuando el Partido Patriota se retiró del gobierno en mayo de 2004. Actualmente, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) es el principal partido de oposición. Otro actor político importante es la Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Un número de factores aún tiene un **impacto negativo** en la **dinámica política**: los partidos políticos no manejan sus finanzas de manera transparente y no actúan como mediadores entre el Estado y la sociedad civil; **no se estimula la participación política de la sociedad civil**; existe un acceso limitado a la información, las mujeres y la población indígena están excluidos de la toma de decisiones.

Recién llegado al poder, el nuevo gobierno **se comprometió a implementar los Acuerdos de Paz**, por medio de la **Ley Marco de los Acuerdos de Paz** aprobada por el Congreso de la República en agosto de 2005, la cual estableció procedimientos y mecanismos para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas en los Acuerdos. Esto llevó a la creación de dos comisiones nacionales (la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz - CNAP - y la Comisión Nacional de Resarcimiento -CNR). La función de la CNAP, un organismo independiente que incluye representantes de los tres poderes del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, es coordinar el diálogo para alcanzar un consenso nacional y guiar las reformas políticas y legales, además de programas y proyectos específicos que tienen como objetivo la implementación de los Acuerdos de Paz. En el

presupuesto nacional para 2006, se incluyó una dotación para la creación y la gestión de la CNAP.

Además, el gobierno **ha reducido el papel y el tamaño del aparato militar** (de 27,000 a 15,500 elementos y una reducción presupuestaria a 0.33% del PIB, mayor que la meta de 0.66% estipulada por los Acuerdos de Paz); ha desmovilizado la Guardia Presidencial, cerrado algunas bases militares y ha creado un **Consejo Asesor de Seguridad (CAS)**. También cabe destacar la creación de un **nuevo marco legal para implementar el proceso de descentralización, desarrollo local y la participación de los ciudadanos en la vida pública y política**, lo cual contribuirá a la consolidación de prácticas de buen gobierno.

No obstante, debido a la falta de recursos a disposición del Estado, Guatemala aún carece de **instituciones** fuertes que puedan contribuir de manera significativa a la reducción de la desigualdad y a la resolución de conflictos. La modernización del marco regulatorio y la falta de recursos para definir y mejorar las políticas públicas no conduce a la promoción y el respeto de los derechos humanos y otros derechos constitucionales. La falta de reglamentos básicos, el clientelismo, y la falta de motivación de los funcionarios públicos (el resultado de un Estado débil y condiciones laborales precarias), son factores que no conducen a la creación de un ambiente favorable para la inversión. Aún se requieren importantes avances para consolidar el **imperio de la ley**. No obstante la aprobación de una serie de leyes (por ejemplo, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses), el sistema enfrenta serias dificultades para combatir el crimen organizado, la existencia de cuerpos ilegales y aparatos de seguridad clandestinos y la delincuencia juvenil. El **deterioro de la seguridad pública** y el fenómeno de las pandillas juveniles, conocidas como *maras*, presentan grandes desafíos para el gobierno. La tasa de homicidios, y en particular los asesinatos de mujeres, se ha disparado en los últimos años, alcanzando 5,855 asesinatos en 2006, más de 16 crímenes al día. La **impunidad** prevalece, ya que solo un 5% de los casos tienen salida procesal y tan solo un 2% de los homicidios resultan en condenas. Las 40 prisiones del país presentan hacinamiento y la nueva ley penitenciaria aún no ha sido implementada. Urge la modernización de la policía y del sector de justicia para asegurar el cumplimiento efectivo de sus labores. El narcotráfico presenta otro gran desafío para el país. Aunque Guatemala, como el resto de América Central, no es uno de los principales productores de droga, es un punto de tránsito importante para la droga producida en América del Sur con destino a Europa y EEUU<sup>2</sup>. Esto ha exacerbado el consumo doméstico de drogas y el crimen relacionado con la droga, incluyendo el lavado de dinero. Desde 2004, las autoridades de varios países de la región han reportado un incremento en las incautaciones de cocaína y controles más estrictos sobre los productos químicos de base. Sin embargo, todo parece indicar que los narcotraficantes están adaptando sus métodos para evadir el control policial. La seguridad en Guatemala se ha convertido en una tarea prioritaria para la cooperación a nivel sub regional y punto crucial en las relaciones diplomáticas entre Guatemala y los países afectados directa o indirectamente por este flagelo (EEUU, México, etc.). Por ello, en 2006, Guatemala fue elegida como la sede de un centro regional para coordinar los esfuerzos contra el narcotráfico.

---

<sup>2</sup> Informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), 2005.

A principios de 2007, el Gobierno aún buscaba la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG),<sup>3</sup> después de que una propuesta inicial para la creación de la comisión fuera declarada inconstitucional a inicios de 2005. Los defensores de derechos humanos y aquellos que trabajan en el sector de justicia encuentran dificultades para llevar a cabo su labor y son sujetos de amenazas. En general, la situación de los derechos humanos en Guatemala es motivo de preocupación, a pesar de que se ha logrado un avance, en parte, gracias a los Acuerdos de Paz: la apertura de espacios de diálogo y la recuperación de la memoria histórica como un reconocimiento de la discriminación que existe contra varios grupos, en especial las mujeres y la población indígena. En noviembre de 2006 se publicó el primer estudio detallado sobre el tema: *Discriminación y Racismo*, un paso importante para la implementación de políticas futuras que busquen solucionar los problemas identificados.

## **2.2 Cohesión social y pobreza**

Guatemala es el país más grande de América Central con una población de 12.6 millones. Ocupa el puesto 117 (de 173 países) en el Índice de Desarrollo Humano de 2005. La mitad de la población es de origen Maya y vive en las áreas rurales y al margen de la sociedad moderna. Guatemala tiene uno de los índices de pobreza más altos de América Latina y uno de los indicadores sociales más débiles. Un elevado crecimiento demográfico (2.3% al año), la exclusión y la desigualdad, han perpetuado una situación en la que el 56% de la población vive en la pobreza, con 22% en extrema pobreza. Los **Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros indicadores** muestran que queda mucho trabajo por hacer [**Anexo 4**].

Guatemala tiene uno de los peores indicadores de salud primara en América Latina. Los Acuerdos de Paz incluyen la reestructuración del sistema de salud, mayores recursos, mejoras en el área rural, y un mayor énfasis en las estrategias preventivas. Sin embargo, los avances han sido modestos y la desnutrición, la mortalidad infantil y las enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA aún presentan grandes desafíos. Un logro importante ha sido la creación del Sistema Integrado de Apoyo a la Salud (SIAS), un sistema innovador que pretende aprovechar los recursos de las organizaciones no gubernamentales en las partes más remotas del área rural donde no existe una infraestructura de salud pública. Los programas de vacunación también han mejorado. No obstante, el presupuesto de salud aún no alcanza la meta de 1.3% del PIB. La cobertura del SIAS no alcanza aproximadamente un 20% de la población. Se requieren mayores avances en cuanto a la expansión de la cobertura básica y la atención preventiva, la incorporación de la medicina indígena tradicional al modelo de salud occidental y la provisión de personal bilingüe.

En materia de educación, se han logrado avances en cuanto a la alfabetización (la población alfabetizada ha crecido de menos de 60% en 1980 a más de 80%). En 2001 se alcanzó la meta de un incremento de 50% en el presupuesto de educación, pero el presupuesto actual todavía es insuficiente para cubrir las necesidades de la población. Se crearon escuelas comunitarias en las áreas fuera del alcance del sistema oficial. Se ha intentado incorporar a las niñas indígenas al sistema educativo mediante la provisión de becas. Por último, el Programa Nacional de Desarrollo (PRONADE) ha logrado llegar hasta las aldeas indígenas más pobres. Actualmente, menos de 10% de los niños indígenas tienen acceso a la

---

<sup>3</sup> Anteriormente la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS)

educación bilingüe. Se ha logrado la transformación del pensum de la educación primaria para incluir aspectos multiculturales y parte de la historia del conflicto armado, pero los cambios aún no han sido implementados. Las tasas de matriculación en la escuela primaria son menores de 90% y menores de 30% en la escuela secundaria. Las tasas de graduación en la escuela primaria son menores de 40%. El promedio de escolaridad (3 años y medio), es el más bajo de América Central. Para que la educación primaria cubra la totalidad de la población, se necesita un incremento real de 44% a 48% del presupuesto anual de educación. Un incremento de 1% del promedio de escolaridad se traduciría en un aumento de 0.33% del PIB.

Debido a estos factores, Guatemala tiene uno de los índices de desarrollo humano más bajos de América Central y persiste la distribución desigual de la riqueza. A pesar de los avances, **el desarrollo de varios grupos sociales es aún una tarea pendiente:**

- El 74% de la población indígena vive en la pobreza y el 40% en la extrema pobreza, lo cual afecta en mayor medida a las mujeres. A pesar de algunos avances en la implementación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), la educación, la salud, la justicia, la inversión pública y privada, la infraestructura básica y otros servicios públicos no cubren las necesidades demográficas del sector. La mitad de la población indígena es analfabeta. Los niños indígenas en las áreas rurales tienen un promedio de escolaridad menor de dos años. A esto se suma la discriminación contra los pueblos Mayas, Xinka y Garífuna. La ONU ha reconocido los esfuerzos que ha hecho el gobierno de Guatemala para implementar los Acuerdos de Paz (y en especial el AIDPI), entre los cuales destacan: la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena, la cual brinda apoyo legal a la mujer indígena; unidades dedicadas a los temas indígenas en la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ); una nueva política de educación política, la creación de un Fondo Indígena, y la Creación de la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo. Sin embargo, la falta de presupuesto limita el alcance de estas instituciones y el **Informe de Desarrollo Humano de la PNUD<sup>4</sup> de 2005** enumera los muchos desafíos por lograr para la construcción de una sociedad más incluyente y equitativa.
- La juventud (los menores de 18 años constituyen el 56% de la población) también se ve afectada por esta situación. El 37% de la población entre 7 y 14 años trabaja y solo el 35% va a la escuela. Unos 6,000 niños viven en la calle. Durante el conflicto armado desaparecieron y murieron unos 40,000 niños, la mayoría de los cuales quedaron huérfanos o fueron abandonados, particularmente entre la población indígena. Guatemala es el cuarto proveedor mundial de niños para la adopción (el 95% de los niños son adoptados por padres extranjeros) y muchas de las adopciones se realizan de manera irregular. En agosto de 2005, el gobierno aprobó el **Plan Nacional de Juventud 2005-2015**. El **Consejo Nacional de Juventud (CONJUVE)** se encarga de coordinar las actividades detalladas en 11 ejes estratégicos que incluyen seguridad y justicia, salud, empleo, agricultura y desarrollo rural. También se ha aprobado el Plan Nacional para la Prevención del

---

<sup>4</sup> Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural, marzo de 2006.

Delito Juvenil, diseñado por la Comisión Presidencial de los Derechos Humanos (COPREDEH). [*Perfil de la Juventud, Anexo 5*]

- Por último, la discriminación afecta en particular a las mujeres. Según estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Guatemala ocupa el segundo lugar en América Latina en el índice de analfabetismo femenino. El 34.6% de los analfabetas en el país son mujeres, de las cuales un 60% son indígenas y viven en el área rural (en algunas comunidades, el analfabetismo femenino alcanza el 90%). Las mujeres indígenas que viven en el área rural constituyen el 37% de la población femenina adulta y la mayoría sufren de una grave discriminación. Los índices más altos de mujeres que dejan la escuela se encuentran en las áreas rurales, ya que las niñas indígenas deben realizar tareas domésticas desde una temprana edad. En términos de acceso a los servicios sociales, el empleo y los salarios, las mujeres se encuentran en gran desventaja con respecto a los hombres. Por una parte, persiste la exclusión de la población femenina y los índices de violencia contra mujeres y feminicidios son alarmantes. Por otra parte, en términos de representación política y participación civil, y a pesar de la creación de un Parlamento de la Mujer en 2004, queda mucho por hacer: de los 158 diputados en el Congreso, solo 14 son mujeres. [*Perfil de Género, Anexo 6*]

### 2.3 Situación económica

Los indicadores para Guatemala, país con un PIB per cápita de \$1,910, reflejan un modelo económico relativamente estable. Sin embargo, preocupa el lento crecimiento económico del país. Después de tres años (2001—2003) de crecimiento negativo per cápita, Guatemala mostró una leve mejora de 2.7% en 2004, muy por debajo de la meta de 6% establecida en los Acuerdos de Paz y el record de 5.7% para América Latina durante el mismo período. Sin embargo, se espera un mayor crecimiento económico debido al aumento de las exportaciones y la inversión extranjera y avances hacia la integración comercial regional. Será difícil alcanzar un crecimiento sostenible debido al acelerado crecimiento demográfico y al elevado número de personas que viven de la economía informal.

**Tabla:** Crecimiento económico y población:<sup>5</sup>

Año	Incremento del PIB	Crecimiento demográfico
<b>2002</b>	<b>2.2%</b>	<b>2.4%</b>
<b>2003</b>	<b>2.1%</b>	<b>2.4%</b>
<b>2004</b>	<b>2.7%</b>	<b>2.3%</b>
<b>2005</b>	<b>3.2%</b>	<b>2.4%</b>
<b>2005-09</b>	<b>3.9%</b>	<b>2.3%</b>

**La mejora del sistema tributario y de la calidad del gasto público presenta grandes desafíos para lograr una mayor cohesión social en el país.** La recaudación tributaria es muy baja (solo 10% del PIB en 2004), y no alcanza la meta modesta de 12% que se acordó

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y PNUD. Predicciones para el 2006.

en los Acuerdos de Paz. A pesar de pequeños avances en 1999 y 2000, la situación, desde entonces, ha empeorado. El sistema tributario tiene una base reducida, una débil administración, persiste la evasión fiscal y las bajas cuotas de tributación. Existe una gran dependencia de los impuestos indirectos como el IVA (44% de la recaudación tributaria en 2006) y una dependencia menor del ISR (20.6% de la recaudación tributaria en 2006); existe un gran número de exenciones. Tras la falta de éxito de varios esfuerzos por reformar el sistema tributario en junio de 2004, el gobierno se encuentra ante una falta de recursos que solo podría ser superada mediante la creación de un nuevo sistema tributario. Debido a una baja tributación, el gasto público de Guatemala (4.5% del PIB en 2006) es uno de los más bajos de América Latina y aún es insuficiente para implementar los Acuerdos de Paz y alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio. Se estima que el país tendría que invertir unos US\$85 millones en educación y unos US\$40 millones en salud hasta el 2015 para alcanzar los objetivos en el combate del analfabetismo adulto, la mortalidad materna, y la desnutrición. La inversión, especialmente en el sector de educación, también tiene un gran impacto en la generación del empleo. Las recientes Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos indican que solo un tercio de la población trabaja en el sector formal, mientras que el resto trabaja en el sector informal o el subempleo. Debido a su elevado crecimiento demográfico, Guatemala necesita atraer la inversión extranjera y generar empleo priorizando el gasto público en educación, para fortalecer sus recursos humanos y estimular la productividad nacional. Más del 75% del gasto público se invierte en el programa *Guate Solidaria* (ver capítulo 3). Además, incluye el gasto mínimo establecido en los Acuerdos de Paz para la salud, la educación y vivienda. Los niveles de inversión pública establecidos en el Pacto Fiscal no llegan a las metas propuestas. Lo mismo ha ocurrido con la deuda pública, la cual ha incrementado del 12.6% del financiamiento presupuestario en 2003 al 15.9% en 2004 y 19.4% en 2005 (este porcentaje disminuyó ligeramente a 17.6% en 2006).

Con la implementación del DR-CAFTA, el gobierno deberá afrontar una disminución de los impuestos de importación, los cuales de por sí son bajos: la pérdida estimada en un escenario de crecimiento económico moderado, sería entre 0.32% y 0.35% del PIB.

En los últimos años, Guatemala ha acumulado **un gran déficit en su cuenta corriente**, debido, sobre todo, al déficit comercial. Aunque han aparecido nuevas industrias, como la industria maquiladora y los productos no-tradicionales, la caída de los precios del café, el banano y el cardamomo, es en parte la causa del incremento de la pobreza en las áreas rurales. Este déficit ha sido financiado sobre todo con la privatización y las **remesas** enviadas por los inmigrantes guatemaltecos desde EEUU. Las remesas han alcanzado los \$3,000 millones de dólares, es decir, el 9.5% del PIB en 2005. Los hogares que reciben remesas (principalmente en el área rural) tienden a invertir el dinero en educación o microempresas más que gastarlo en bienes de consumo. Esto demuestra que las remesas pueden ser productivas para la economía entera del país. La inversión de las remesas en educación puede incrementar el capital humano del país y estimular el crecimiento económico. Por lo tanto, cualquier medida para reducir la pobreza en el país debe tomar en cuenta el impacto de las remesas de modo que las medidas adecuadas sean implementadas para facilitar el uso productivo de esos recursos. [*Perfil Migratorio, Anexo 12*]

**El desarrollo económico en las áreas rurales** es una tarea prioritaria para el gobierno, ya que la agricultura y las actividades relacionadas constituyen una parte importante del PIB y son una fuente de empleo en áreas en las cuales la mayoría de la población es pobre y en donde existe una elevada dependencia de las remesas. La agricultura representa el 38% del

empleo total, pero en 2006, solo el 3.4% del presupuesto fue asignado al Ministerio de Agricultura. El modelo de exportaciones agrarias adoptado hace varias décadas ha inhibido la producción para el mercado doméstico, lo cual ha llevado a la escasez de alimentos. La producción nacional de productos básicos viene de minifundios, propiedad de pequeños y medianos productores. La pérdida de capital y el régimen agrario vigente limitan el acceso a los factores de producción, como los créditos, la tecnología, etc., lo cual disminuye la productividad. La falta de políticas para estimular la producción y la falta de infraestructura básica para el almacenamiento y la conservación de los productos, aunado a una deficiente infraestructura de carreteras, aumentan los costos de distribución. La creación de un registro nacional de tierras es esencial para proporcionar garantías legales a los terratenientes rurales. Las promesas del gobierno de implementar la legislación necesaria aun no se han cumplido. Las cláusulas en los Acuerdos de Paz sobre otros aspectos de la reforma agraria tampoco han sido implementadas incluyendo: la elaboración de un código agrario; la revisión del uso de la tierra desocupada y la tierra adquirida de manera ilegal durante el conflicto armado; garantías legales para las tierras comunales de los pueblos indígenas. Los fondos que recibe FONTIERRA, la instancia encargada de la provisión de créditos para la adquisición de tierras, aún están por debajo de su presupuesto obligatorio. CONTIERRA, la instancia encargada de la resolución de conflictos agrarios, ha ayudado a resolver algunos casos muy publicitados, pero nunca ha tenido el presupuesto adecuado ni la estabilidad institucional para tener una verdadera presencia a nivel nacional [ver **anexo 7**]

#### **2.4 Integración regional y comercio**

EEUU es el socio comercial principal de Guatemala (un 40% de las exportaciones de Guatemala tienen como destino EEUU), seguido por el Mercado Común Centroamericano, la UE y México. Se espera que el Tratado de Libre Comercio entre EEUU y América Central (DR-CAFTA) tenga un gran impacto en la economía guatemalteca en los próximos años. Durante el período 2004-2006, las exportaciones aumentaron en 24%, principalmente a EEUU y a otros países del istmo. Tradicionalmente, la UE ha importado productos guatemaltecos y exporta maquinaria y productos químicos. Alemania es el país europeo que más exporta maquinaria y España se ha convertido en el segundo inversionista extranjero más grande, consolidando su influencia en el sector energético y el mercado de los teléfonos celulares y además haciendo incursiones en el sector bancario. [ver **Anexo 3**]

Desde 1960, Guatemala ha participado en el **proceso de integración regional con otros países de América Central**, lo cual ha aumentado el comercio entre los países del istmo, ha generado empleo y mayores índices de competitividad. También se han logrado avances en la unión aduanera con El Salvador, Honduras y Nicaragua. El comercio entre Guatemala y El Salvador representa el 65% del comercio intra regional total. En 2004, una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno fue la facilitación del acuerdos comerciales bilaterales para promover el libre comercio entre ambos países.

A pesar de ser miembro del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Guatemala aun no forma parte de la Corte Centroamericana de Justicia. No obstante, la sede del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) se encuentra en la Ciudad de Guatemala.

Guatemala ha sido miembro de la Organización Mundial del Comercio desde 1995 y participó junto con otros 34 países en los acuerdos para la creación del Área de Libre

Comercio de las Américas (ALCA). Para finales de 2006, Guatemala había firmado varios tratados de libre comercio con México, Taiwán, y EEUU. Esto, en cierta medida, ha estimulado la integración sub-regional, pero las diferencias entre los países del istmo podrían presentar obstáculos a la unión aduanera y sustituir el comercio intra regional con los intercambios norte-sur. Guatemala también se suscribió al Plan Puebla Panamá (PPP), el cual se concentra principalmente en la infraestructura regional.

## **2.5 Medio Ambiente, vulnerabilidad y pobreza**

Los efectos devastadores de la tormenta *Stan*, que causó grandes estragos en grandes extensiones del territorio guatemalteco en octubre de 2005, ilustran la fragilidad del ecosistema y los grandes retos que enfrenta el país para asegurar el manejo adecuado de sus recursos. En Guatemala, al igual que otros países del istmo, la degradación ambiental esta estrechamente vinculada con la pobreza y cuando ocurre un desastre natural el estrato más pobre de la población suele ser el más afectado. También es importante señalar que, debido a la falta de acceso a la tierra y a otros medios de subsistencia en las áreas rurales del país, los pobres se ven obligados a agotar los escasos recursos naturales a su disposición, situación que se ve exacerbada por los altos niveles de desempleo rural y los bajos salarios [*Perfil Medioambiental* en **Anexo 8**].

Guatemala posee una gran riqueza biológica que ofrece un vasto potencial para el desarrollo del turismo ecológico, y el uso de recursos forestales. Sin embargo, el crecimiento demográfico y la desigualdad de desarrollo ponen en riesgo los recursos naturales, lo cual conlleva serias consecuencias como la degradación del suelo. Además, el uso descontrolado de la tierra para la agricultura o el desarrollo urbano ha aumentado su vulnerabilidad a los desastres naturales, sobre todo en el norte del país. Guatemala se ve amenazada por desastres naturales como inundaciones, huracanes, sequías, etc., situación agravada por la fragilidad de los ecosistemas y la ineficiencia de las instituciones a cargo de la prevención de desastres. El manejo sostenible de los recursos mejoraría el acceso a los recursos hídricos y conduciría a un mayor desarrollo económico, sobre todo en el área rural donde persiste la pobreza.

En 2001, se creó el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Esta instancia aún necesita adoptar políticas más coherentes y mejorar la coordinación institucional dentro del marco del proceso de descentralización. La Coordinadora Nacional de Desastres (CONRED) está teniendo un rol más protagónico aunque sus acciones se ven limitadas por una falta de presupuesto y recursos humanos.

Una iniciativa interesante ha sido el programa *Guate Verde*, que forma parte del programa *Vamos Guatemala* (ver La Estrategia Nacional de Desarrollo y su Agenda) y ha colocado los temas ambientales en la agenda nacional. Sin embargo, la efectiva prevención de los desastres naturales y el manejo sostenible de los recursos naturales son aún tareas pendientes.

## **3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y SU AGENDA**

Los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996 (13 acuerdos y más de 300 compromisos) establecen una serie de objetivos y políticas a seguir y cubren áreas como el desarrollo humano, económico y social, la reforma del sector público, la justicia y los

derechos humanos, la seguridad y la reconciliación nacional. La Ley Marco de los Acuerdos de Paz, aprobada en agosto de 2005, establece los procedimientos y mecanismos mediante los cuales debieran alcanzarse los objetivos que establecen los Acuerdos de Paz (ver apartado 2.1).

Los Acuerdos de Paz y los Objetivos de Desarrollo del Milenio coinciden en muchas áreas temáticas como el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. De acuerdo con el gobierno, Guatemala podría alcanzar la mayor parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque admite que aún enfrenta grandes retos en materia de salud (en especial la mortalidad materna, y la desnutrición infantil), la educación y la reducción de la pobreza extrema.

Guatemala no es un país altamente endeudado y por lo tanto no ha desarrollado su propia estrategia para reducir la pobreza como los PRSP para países pobres altamente endeudados. (PPAE).<sup>6</sup> En noviembre de 2001, la administración de Portillo presentó la "**Estrategia para la reducción de la pobreza, el camino a la paz,**" la cual incluía una serie de medidas en el ámbito regional y municipal, pero el cambio de gobierno puso fin a la iniciativa. El gobierno de Óscar Berger ha cambiado de rumbo con un Plan de Gobierno para el período 2004-2008, el cual se enfoca en el desarrollo económico participativo y sostenible, incluyendo un **Pacto Fiscal**, el programa **Vamos Guatemala** y **medidas para combatir la corrupción y fortalecer el sistema de justicia**. El gobierno ha hecho énfasis en el programa **Vamos Guatemala**, el cual busca estimular el desarrollo económico y crear una mayor armonía social por medio de una serie de proyectos ejecutados en colaboración con actores no gubernamentales. **Vamos Guatemala** tiene tres componentes estratégicos:

- **Guate Solidaria**, un programa enfocado en i) la desnutrición infantil en los municipios más pobres; ii) las familias que viven en extrema pobreza; iii) los desertores escolares quienes no tienen acceso al empleo y se encuentran en una situación vulnerable; iv) la diversidad cultural y su incorporación en las políticas sociales del Estado.
- **Guate Crece**, programa que tiene como objetivo estimular la inversión pública y privada y crear alianzas entre el sector público y el sector privado en varias áreas de la economía local como los hogares, la infraestructura (carreteras, puertos y aeropuertos), el turismo, las finanzas y el sector forestal.
- **Guate Compite**, programa que tiene como objetivo aumentar la productividad por medio de la innovación tecnológica, el aumento de las exportaciones, la mejora de la infraestructura y se basa en una filosofía de mercado, que ve la simplificación de los procesos administrativos y la eliminación de los obstáculos a la inversión como el camino al desarrollo.

El presente gobierno también ha continuado el proceso de descentralización introducido en 2002 tras la aprobación de la Ley de Descentralización, experimentado con varias municipalidades, en las cuales las autoridades locales tienen ahora el control de los recursos. Después de la tormenta Stan, el gobierno también ha intentado formular políticas a largo plazo que puedan mitigar el impacto de los desastres naturales.

---

<sup>6</sup> <http://www.segeplan.gob.gt/docs/ERP/pobreza/>

#### **4. EVALUACIÓN DE LA AYUDA INTERNACIONAL CONCEDIDA A GUATEMALA**

La cooperación internacional ha tenido una gran incidencia en Guatemala desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, a pesar de que los países donantes no siempre han coordinado bien sus acciones. Durante el período 2002-2006, se estima que el monto de la cooperación internacional con Guatemala asciende a unos US\$ 2.6 billones (incluyendo los préstamos). La UE ha aportado US\$456 millones (US\$281.5 millones de los estados miembros y US\$174.5 millones de la Comisión Europea).

##### **4.1 Experiencias y lecciones derivadas**

Guatemala es uno de los principales beneficiarios de la cooperación europea con América Central y ha recibido un aporte de US\$480 millones durante el periodo **1984-2006**. Desde 2002, estos fondos han sido administrados por medio de una gama de instrumentos financieros que coordinan esfuerzos de **reducción de pobreza, rehabilitación y desarrollo (LLRD)**, por sus siglas en inglés). [**Anexo 10**]

El Documento de Estrategia para el período 2002-2006, identifica tres ejes principales de cooperación: (i) consolidación y modernización del Estado, democratización, derechos humanos y fortalecimiento del sector de justicia (10% del presupuesto); descentralización (22%); sociedad civil (5%), igualdad de género (6%); política fiscal (16%); (ii) erradicación de la pobreza: educación (11%); salud (9%); desarrollo sostenible en la costa del Pacífico (10%); (iii) cooperación económica incluyendo la defensa de los derechos del consumidor (11%).

La asistencia económica a Guatemala se divide en las siguientes categorías:

- **Asistencia técnica y financiera a largo plazo** con un monto total de **EUR 93 millones**. Para el período 2001-2005, se han asignado €54 millones a los programas de justicia, sociedad civil, combate de la exclusión, derechos humanos, descentralización y cooperación económica. En 2006, se invertirá un monto adicional de €39 millones en desarrollo local, cooperación económica y reforma tributaria.
- Apoyo del programa **ECHO**, el cual ha financiado diversos proyectos en el istmo para prevenir los desastres naturales y reducir la vulnerabilidad de las comunidades. Después del huracán *Stan* en octubre de 2005, ECHO aportó €39 millones para operativos de emergencia. La estrategia de **reducción de pobreza, rehabilitación y desarrollo** fue puesta en práctica por medio de una efectiva coordinación entre los diferentes servicios proporcionados por la Comisión Europea.
- Después del huracán Mitch, la CE destinó €16 millones a proyectos de salud, educación, agua y servicios sanitarios por medio del Programa de Reconstrucción de América Central (PRRAC).
- Líneas presupuestarias temáticas horizontales incluyendo la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), el programa "Medio Ambiente y Selvas Tropicales," cooperación descentralizada, y soberanía alimentaria. En 2005, se invirtieron unos **€27 millones** en proyectos ejecutados por organizaciones no-gubernamentales (ONGs).
- **Programas de cooperación regional** como **ALBAN, ALFA, ALINVEST, (@) LIS, URB-AL, EUROSOCIAL y OBREAL**.

## **Lecciones aprendidas:**

No se ha llevado una evaluación de los programas ejecutados hasta la fecha en Guatemala. Sin embargo, en diversos **informes de evaluación** destacan algunos hallazgos importantes [**Anexo 10**].

- Los proyectos no siempre son consistentes con las prioridades y políticas de cooperación nacional (con la excepción de la línea presupuestaria de soberanía alimentaria, la cual se basa en los resultados)
- En algunos casos los proyectos muestran deficiencias: la fase de identificación de prioridades y objetivos a menudo subestima la complejidad de la situación, lo cual resta eficiencia a la implementación del proyecto.
- Ausencia de enfoques sectoriales y falta de diálogo sobre las políticas. El gobierno no se apropia de los proyectos de cooperación.

Estos hallazgos también se basan en evaluaciones de la cooperación europea en otros países de América Central. Se ha llegado a la conclusión de que la cooperación debe enfocarse en sectores determinados por medio del apoyo presupuestario, estrategia que se ha implementado en otros países de la región.

### **4.2 Ayuda de los Estados miembros de la UE y otros donantes, coordinación**

**Estados Miembros de la UE:** Guatemala recibe cooperación de diez Estados Miembros de la UE (Austria, Alemania, España, Suecia, Holanda, Dinamarca, Italia, Francia, Finlandia y el Reino Unido). Su aporte (US\$ 281.5 millones durante el periodo 2002-2006) se enfoca en los sectores de **educación, salud, agua, servicios sanitarios, medio ambiente, gobernabilidad, derechos humanos, sociedad civil y género.**

**Otros donantes e Instituciones Financieras Internacionales (IFIs):**<sup>7</sup> Desde 1997, los Estados Unidos ha aportado casi US\$ 400 millones para la implementación de los Acuerdos de Paz y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) aporta unos US\$ 50-55 millones anuales en ayuda para el desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aporta unos US\$ 1,013 millones y el Banco Mundial (BM) unos US\$ 558 millones en varios programas de ayuda a Guatemala, con un énfasis en el desarrollo macroeconómico y sectorial. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) aporta unos US\$ 29 millones y tiene un papel activo en el diálogo sectorial y en la coordinación de la cooperación internacional. En junio de 2003, el FMI aprobó un programa de crédito de SDR 84 millones (US\$ 120 millones) como parte de un Acuerdo Temporal para apoyar el programa económico de Guatemala. De acuerdo con el FMI, la implementación de los Acuerdos de Paz será un factor crucial para lograr los objetivos del programa económico.

**Análisis Sectorial:** El análisis de los aportes de agencias multilaterales y bilaterales se enfoca en el desarrollo social, los derechos humanos, los pueblos indígenas y los temas de género. Aun urge mejorar la coordinación sobre todo con las agencias multilaterales, las cuales aportan un 84% de los fondos de cooperación y tienen un rol crucial en la mejora de la cohesión social en Guatemala.

---

<sup>7</sup> El BEI no tiene presencia en Guatemala

**Mecanismos de Coordinación:** Al más alto nivel político, el Grupo Consultor (GC) se ha reunido en varias ocasiones para monitorear la implementación de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el gobierno se ha mostrado renuente a tener una reunión de seguimiento (inicialmente planificada para el 2005), sobre todo debido al papel que se les ha dado a los representantes de la sociedad civil. Además, el gobierno ve al GC como una entidad que debe limitarse al aporte de fondos y por lo tanto debe reunirse solo cuando se requieren fondos adicionales. Por lo tanto, la única entidad que se encarga de la coordinación técnica de la cooperación, es el Grupo de Diálogo creado después del Huracán Mitch, el cual reúne a los principales donantes e instituciones financieras internacionales y al gobierno (representado por el vicepresidente y por varios ministros). Otros foros incluyen: el “*Petit Comité*” sobre Justicia; el Grupo Internacional Para el Desarrollo Rural; la Conferencia Nacional Sobre Alimentación; el Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutrición; el Foro Coordinador Para la Descentralización; el Foro de Cooperación con el Procurador de los Derechos Humanos; la Conferencia de Donantes en Materia de Comercio; y la Conferencia de Donantes en Materia Ambiental. Un foro consultor especial también ha servido como un espacio de diálogo entre la UE (la Comisión y los Estados Miembros) y Guatemala (el gobierno y la sociedad no civil) sobre el tema de la cooperación de la CE<sup>8</sup>.

Las experiencias que se han tenido hasta ahora, muestran que se deben **mejorar los procedimientos** y fortalecer la capacidad de las autoridades locales relevantes (la Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN – y la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia – SCEP). Como parte de este nuevo marco estratégico para el periodo 2007-2013, y con el objetivo de mejorar la coordinación, armonización y alineamiento, como se acordó en la Declaración de Paris, la Comisión Europea llevará a cabo una evaluación de las estructuras coordinadoras existentes, incluyendo aquellas que facilitan el diálogo y las consultas con la sociedad civil. Se hará énfasis en un plan europeo de armonización para mejorar la coordinación de la cooperación europea siguiendo los tres ejes fundamentales de coordinación, complementariedad y coherencia, como un paso más para lograr la armonización.

#### **4.3 Complementariedad con las políticas de la UE (Policy Mix)**

El objetivo de la Comisión es asegurar la coherencia entre las políticas e instrumentos de la CE (comercio, justicia, sociedad de la información - desarrollo humano mediante el uso de las tecnologías de información y comunicaciones, investigación, prevención de conflictos), en relación con su impacto para el país<sup>9</sup>. Algunos funcionarios guatemaltecos han manifestado ciertas inquietudes en cuanto al SPG, el cual, debido a su limitada duración, podría resultar insuficiente para atraer la inversión a largo plazo y en cuanto a la política agrícola de la CE, en especial las exportaciones de banano.

### **5 LA RESPUESTA DE LA COOPERACION COMUNITARIA EUROPEA**

#### **5.1 Objetivos Generales**

A más de una década de la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala aun enfrenta **grandes retos para lograr la cohesión social**. Estos retos incluyen la reducción de la población que

---

<sup>8</sup> Iniciado en 2000, el “*mesodiálogo*” se cerro en 2005.

<sup>9</sup> El **Anexo 11** contiene una evaluación de la coherencia de las políticas e instrumentos de la CE

vive en extrema pobreza del 22% al 10% y el **combate de la desigualdad y la exclusión**. El DE tiene como objetivo lograr **una mayor cohesión social y seguridad ciudadana** por medio de **estrategias económicas y sociales integradas** y por medio de un **proceso de integración regional generado por condiciones mas favorables al desarrollo del comercio**.

Aunque muchos sectores necesitan apoyo, el DE tiene como objetivo **concentrarse solo en áreas muy específicas que contribuyen a una mayor cohesión social y seguridad ciudadana**. No se ha invertido en los sectores de salud y educación básica, por ejemplo, porque ya reciben apoyo de otros donantes o de instituciones financieras internacionales (como el BID y el BM). Tampoco se cubrirán sectores a los cuales ya se ha brindado apoyo en Documentos de Estrategia anteriores. El DE **complementará los proyectos financiados bajo el DE para el período 2002-2006**. Esto aumentará el **impacto y valor agregado** del apoyo de la CE. Hasta la fecha, la CE ha concentrado su apoyo en la gobernabilidad (un programa de justicia que continuara hasta finales de 2007), la descentralización (proyecto que continua hasta la fecha), el sistema tributario (proyecto nuevo que se implementara desde el 2007), el desarrollo urbano y rural y el desarrollo equitativo (proyecto que apoyara a la micro, pequeña y mediana empresa hasta el 2008 y será complementada por otro proyecto para apoyar la cooperación económica y el comercio desde 2006).

#### **DE 2002-2006**

- Consolidación y modernización del Estado, democratización y protección de los derechos humanos
- Apoyo al desarrollo local integrado y sostenible y a la descentralización
- Desarrollo económico equitativo y sostenible y empleo
- Sectores no-focales:
  - a. Apoyo a la política fiscal
  - b. integración regional

#### **DE 2007-2013**

- Cohesión social y seguridad ciudadana
- Promoción de una democracia que respeta a los pueblos indígenas y sus derechos
- Combate de la violencia social por medio de la integración de la juventud en la sociedad y el apoyo al sector de justicia
- Desarrollo económico y comercio
- Sectores no-focales: integración regional

El DE para el periodo 2007-2013 hace énfasis en el **desarrollo humano y social**, sobre todo con relación a dos grupos sociales: los **pueblos indígenas** y la **juventud**. La cooperación debe contribuir a la creación de una sociedad más integrada y estable, con menores índices de violencia social y conflicto. A pesar de los logros en la agenda de paz, se han hecho pocos avances con relación a los pueblos indígenas, ya que, en su mayoría, este sector todavía se encuentra excluido del proceso de desarrollo y de la participación política y sufre de discriminación y violaciones de derechos humanos. **La juventud**, con perspectivas económicas limitadas, se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad como resultado de deficiencias económicas y estructurales. La violencia pandillera tiene

un impacto negativo sobre su imagen pública, lo cual ha resultado en la estigmatización y marginalización de una generación entera. **La Política Nacional de Juventud 2005-2015**, del gobierno, merece apoyo, especialmente con relación a la generación de empleo, al fomento de la empresa, la agricultura y el desarrollo rural, la seguridad y la justicia. De acuerdo con el Plan Nacional para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, se promoverán los programas de prevención y rehabilitación y se vincularán estrechamente con los **esfuerzos generales para mejorar la seguridad ciudadana**. En términos generales, la cooperación europea promoverá la **seguridad ciudadana**, apoyando las políticas enfocadas en la protección y la seguridad del ciudadano y de la sociedad, promoviendo el derecho a una vida libre de temor y de pobreza.

El **componente económico** de esta iniciativa se concentrará en las **áreas rurales**, donde vive el 60% de la población. Se enfocará en la **economía rural** y en el desarrollo local con énfasis en la **promoción del desarrollo basado en la generación de empleo** y en mejores salarios para los jóvenes (con relación al Política Nacional de Juventud), y se hará hincapié en el desarrollo de los jóvenes indígenas. También se considerará la asistencia relacionada con el comercio, dando seguimiento a la cooperación iniciada en el DE para el periodo 2002-2006.

Finalmente, los **esfuerzos** de Guatemala para lograr una mayor **integración regional** se pueden fortalecer por medio de iniciativas que cubran las necesidades específicas del país, con el objetivo de ir preparando el terreno para el Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central.

Las iniciativas de la CE complementarán las de otros donantes e instituciones financieras internacionales de la siguiente manera:

- En el caso de los **pueblos indígenas**, la CE continuará siendo el principal donante (seguido por Japón, Noruega, Canadá y Finlandia) y se trabajará estrechamente con el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual ha otorgado préstamos a Guatemala.
- En cuanto a los proyectos de **juventud**, la CE será uno de los principales donantes junto con Alemania, España, Finlandia, los Países Bajos, Canadá, Japón y Noruega, el BID y el BM.
- En cuanto a la **economía rural y el desarrollo local**, la CE trabajará estrechamente con Italia, Suecia, USAID, el BID, el BM y la PNUD.

## **5.2 Respuesta estratégica en los sectores prioritarios**

### **5.2.1 Cohesión social y seguridad ciudadana**

Se trabajará hacia una mayor cohesión social y seguridad ciudadana mejorando la capacidad local con el objetivo de mejorar la gobernabilidad, la democratización, el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley y el acceso a la educación y el empleo.

### **5.2.2 Promover una democracia respetuosa de los pueblos indígenas y sus derechos**

La cooperación europea se concentrará en una continua promoción del buen gobierno y del respeto a los derechos humanos y fomentará la igualdad de derechos para la población

indígena en el ámbito económico, social y político. *El objetivo será reducir la disparidad en los indicadores de cohesión social entre el sector más excluido de la población y la media nacional.* Los proyectos estimularán la participación de la sociedad civil y buscarán reducir la conflictividad mediante el fortalecimiento de las condiciones necesarias para la implementación de los Acuerdos de Paz.

**Objetivos:**

- Fortalecer las instituciones públicas, en particular aquellas que inciden en la promoción y protección de los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas, en cumplimiento con el Acuerdo Sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT.
- Promover políticas públicas que reconozcan y se dirijan a la situación particular de los pueblos indígenas, especialmente en las regiones más marginadas.
- Promover procesos políticos a nivel local y regional con la participación de los pueblos indígenas y por medio de alianzas con la sociedad civil.
- Combatir la discriminación, sobre todo la discriminación contra las mujeres indígenas.
- Reconocer y respetar la diversidad cultural.

**Principales obstáculos:**

- Renuencia a implementar los Acuerdos de Paz (especialmente el Acuerdo Sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos indígenas) y el Convenio 169 de la OIT.
- Renuencia a promover la representación política efectiva de los pueblos indígenas a nivel local y nacional.
- Presupuesto insuficiente para implementar las políticas de gobierno.
- Divisiones al interior de los movimientos y organizaciones indígenas.

#### **5.2.1.2 Reducir la violencia social por medio de la integración de la juventud en la sociedad y el apoyo al sector de justicia**

De acuerdo con el último censo llevado a cabo en 1992, el 49% de la población tiene menos de 18 años. La mayoría de estos jóvenes salen del sistema educativo con pocas cualificaciones y capacidades. La plena **integración de la juventud en la sociedad es un requisito esencial para la reducción de los presentes índices de violencia e inseguridad.** La CE considera necesario apoyar el **Política Nacional de Juventud 2005-2015** y el Plan Nacional para la Prevención de la Delincuencia Juvenil con un énfasis en los jóvenes en una situación de vulnerabilidad y expuestos a la violencia pandillera, y en la rehabilitación de los ex pandilleros. Se intentará aprender de experiencias exitosas en otros países de la región y se coordinarán los proyectos con la política general de seguridad a nivel nacional y con las iniciativas a nivel regional.

Siguiendo las pautas del Consenso Europeo de Desarrollo y la agenda de la OIT, se promoverán los principios de “trabajo digno”, diálogo social y condiciones laborales básicas. Además se buscará la posibilidad de crear vínculos con el sector de la tecnología de información y comunicaciones.

### Objetivos:

- Una efectiva implementación de la Política Nacional de Juventud 2005-2015, con énfasis en la participación democrática de la juventud, la seguridad, la justicia, el empleo, y el fomento de la empresa, la agricultura y el desarrollo rural.
- Mejorar la formación técnica, lo cual mejorara la calidad del capital humano y reducirá el desempleo.
- Combatir la inseguridad por medio de la prevención, la rehabilitación y el fomento del respeto al Estado de Derecho.
- Mejorar el entendimiento de la problemática juvenil (incluyendo los problemas socioeconómicos estructurales que son el caldo de cultivo para la delincuencia juvenil), y reducir la marginalización y la represión de este sector de la población.
- Mejorar la participación democrática de los jóvenes

### Principales obstáculos:

- La capacidad limitada del Estado, lo cual dificulta la implementación efectiva de las políticas de juventud.
- La falta de compromiso del Estado con el cambio estructural y las políticas multi sectoriales que ataquen la raíz del problema.
- Falta de presupuesto y debilidad de las instituciones de seguridad, lo cual impide que el complejo fenómeno de las *maras* sea abordado de la manera mas efectiva.
- Políticas y respuestas inadecuadas (esencialmente reactivas y represivas) para combatir la violencia juvenil, implementadas bajo la presión de la opinión publica
- Ausencia de un diálogo entre la sociedad civil y el Estado, lo cual resulta en políticas contradictorias
- La resistencia de las bandas de crimen organizado

### 5.2.2 Crecimiento económico y comercio

La cooperación se enfocará en el desarrollo económico y el fomento del comercio, el combate de la pobreza, la desnutrición, la marginación y la desigualdad de género y apoyara la implementación de políticas participativas, incluyentes y sostenibles que tengan como objetivo el desarrollo local, la descentralización y la integración de los mercados a nivel nacional, regional e internacional.

La cooperación se basara en una evaluación del programa de “Desarrollo Local y Rural” puesto en marcha en 2006, en el cual se invirtieron € 20 millones y que se enfoca en el **crecimiento económico rural a largo plazo** y en la seguridad alimentaria. Dando continuidad a las iniciativas anteriores, se dará prioridad a las áreas más pobres y aisladas, desarrollando los recursos que se requieren para aprovechar al máximo las potenciales fuentes de desarrollo económico (recursos naturales, físicos, económicos, humanos, sociales, políticos e institucionales), incluyendo las remesas. Se brindara apoyo a las actividades agrícolas y no agrícolas, incluyendo aquellas relacionadas con la seguridad alimentaria (con énfasis en los aspectos relacionados con la nutrición) en las áreas altamente vulnerables, trabajando estrechamente con otros actores, incluyendo el Ministerio de Agricultura. Para lograr una mayor integración de los mercados, se mejorara la información sobre los mercados y el clima de negocios así como la identificación y el desarrollo de nuevos paradigmas de competitividad. En este contexto, se apoyara a las autoridades nacionales y regionales para el desarrollo de políticas y de un marco

institucional. La identificación de regiones focales para la cooperación dará continuidad a las estrategias gubernamentales y a los programas previos y vigentes implementados por la CE. Un enfoque en áreas geográficas específicas permitirá una evaluación continua del impacto de la cooperación. Se tomara en consideración la cooperación con relación a la integración de los mercados en base a la Evaluación de Necesidades Comerciales que se realizara en 2007 bajo el DE para el periodo 2002-2006 y en una evaluación de los programas implementados hasta la fecha.

**Este apoyo al desarrollo económico complementa los objetivos medioambientales** (incluyendo el impulso al manejo sostenible de los recursos, la provisión de educación ambiental básica, la concientización y sensibilización, la realización de estudios de sostenibilidad y acciones posteriores que les de seguimiento, la promoción de patrones de producción y consumo mas sostenibles). Además, se considerara la realización de un perfil ambiental de país con recomendaciones e indicadores ambientales.

Se tomaran en cuenta los vínculos entre el medio ambiente y el desarrollo económico, en especial como resultado de la integración regional y de los flujos comerciales.

**Objetivos:**

- La implementación efectiva de una política de desarrollo rural.
- Estimular el desarrollo económico en las áreas rurales, principalmente por medio de la diversificación.
- Reducir la falta de seguridad alimentaria
- Mejorar las condiciones comerciales, incluyendo la simplificación de los tramites aduaneros y la adhesión a la los estándares internacionales como el Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Internacional de la Organizació.
- Mejorar el manejo de los recursos naturales y de la prevención de riesgos.

**Principales obstáculos:**

- El impacto de los desastres naturales sobre el desarrollo económico y social
- Inestabilidad macroeconómica y del sector privado
- Deficiencias en la agenda de gasto publico
- Falta de voluntad para permitir el desarrollo del poder local en términos del manejo de recursos en las áreas mas empobrecidas por medio de la descentralización y la inversión en capital humano e infraestructura rural.
- Falta de voluntad política para promover e implementar una política de desarrollo rural.
- Falta de coordinación entre los ministerios y los fondos sociales.

**5.2.2 Sector no focal: la integración regional**

La integración de Guatemala en la economía global y la integración regional son factores esenciales para la diversificación económica, la reducción de la volatilidad económica y la promoción de una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento, lo cual contribuye a la cohesión social. Se dará un nuevo salto cualitativo con la negociación de un Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central pero esto conllevara otros desafíos para Guatemala. La cooperación comunitaria con toda la región centroamericana apoyara la agenda reformadora de integración regional. Sin embargo, el éxito de esta agenda requiere

que se trabajen puntos específicos en cada país para que los objetivos regionales se traduzcan en políticas nacionales de reforma. Por lo tanto, se necesita un “instrumento de integración” en cada país, además del Documento de Estrategia Regional (DER). Después de evaluar hasta que punto se encuentra Guatemala preparada para la integración regional, este instrumento se enfocara en las principales fortalezas y debilidades identificadas. Esto se basara en una evaluación de la integración regional en América Central para tener una idea clara de los avances que se han logrado y de las deficiencias que aun persisten en el proceso de integración económica necesario para la negociación de un Acuerdo de Asociación con la UE. Otras necesidades que surjan del proceso de negociación y de la implementación del Acuerdo de Asociación también serán evaluadas sistemáticamente y se elaborara sobre estos puntos en base a la Evaluación de Necesidades de Asistencia Técnica Comercial que se realizara en 2007.

### **5.3 Principios de evaluación**

La implementación de la cooperación en Guatemala será evaluada una vez al año. Esto incluirá un informe sobre los avances logrados y la adherencia a las pautas del DE y un diálogo sobre la condicionalidad y los indicadores. Con este fin, se especificaran indicadores para preparar programas de apoyo individuales que podrían incluir un sub-modulo estadístico cuando sea necesario.

Se llevara a cabo una evaluación a mediano plazo en el 2010 o en caso de que haya algún cambio significativo a petición de la Comisión o del gobierno guatemalteco. Esta evaluación examinara la cooperación bajo el PNI para el periodo 2007-2010 y hará reflexiones en preparación para el PNI para el periodo 2011-2013.

### **5.4 Ejes transversales**

Como se estipula en el artículo 3.3 del Reglamento que establece un instrumento financiero para la cooperación para el desarrollo, se dará prioridad los siguientes ejes transversales: **la promoción del respeto a los derechos humanos, la igualdad de genero, la democracia** (incluyendo la prevención de conflictos), **el buen gobierno, los derechos de la niñez, los derechos de los pueblos indígenas, la sostenibilidad ambiental y el combate del VIH/SIDA**. Los **factores culturales** también serán tomados en cuenta. [Ver detalles en el Plan Indicativo Nacional]

## **6 PRESENTACION DEL PLAN INDICATIVO NACIONAL 2007-2010**

### **6.1 Prioridades y objetivos**

El Programa para el periodo 2007-2013 buscara dar seguimiento a las iniciativas de la CE lanzadas bajo el programa anterior y se enfocara en:

- **La cohesión social** (con énfasis en la reducción de la pobreza) y la **seguridad ciudadana**. Esto se lograra mediante la construcción de una democracia bien gobernada, que respeta a los pueblos indígenas y sus derechos y mediante el combate de la inseguridad por medio de una mayor integración de la juventud en la sociedad.

- **El desarrollo económico** (apoyando la economía rural y el desarrollo local) y **el comercio**.

**La CE favorece los enfoques sectoriales con objetivos, indicadores y condiciones específicas.** Como parte de este DE, la CE gradualmente reemplazara el antiguo enfoque en los proyectos, apoyando políticas nacionales coherentes en cada área o sector de la cooperación. Se favorecerá el apoyo presupuestario bajo la condición de que se cumplan ciertos requisitos, incluyendo condiciones macroeconómicas y niveles de transparencia en el sector público aceptables (ver Anexo 14). La Comisión Europea promoverá el establecimiento de políticas clave que serán implementadas a mediano y largo plazo por medio de:

- un mejor diálogo sobre políticas con el gobierno y una mayor participación de los actores no gubernamentales en Guatemala. Esto debería resultar en una mayor correlación entre los recursos de cooperación que aporta la UE en términos generales y el impacto de las medidas sectoriales.
- una mayor coordinación con otros actores de la comunidad internacional para asegurar la coherencia y la complementariedad, sobre todo con relación a los indicadores macroeconómicos y los indicadores con un impacto a nivel local.

La CE, sobre todo con relación a una posible cooperación por medio de modalidades de apoyo presupuestario, invertirá en: el fortalecimiento de las capacidades institucionales del país (una administración pública apoyada por sistemas de monitoreo adecuados y capacitada en el diseño de finanzas públicas, etc.), el apoyo en el diseño de políticas públicas; la facilitación del intercambio de información; un mejor diálogo entre todos los depositarios (por ejemplo, por medio de campañas de información, y un proceso de consulta regular con el sector privado, la sociedad civil y los foros públicos en los medios de comunicación). La Comisión hará hincapié en mecanismos de consulta adecuados con la sociedad civil y entre la sociedad civil y las entidades gubernamentales. Cuando sea necesario, se realizarán estudios de impacto ambiental para que se haga el mejor uso posible de los recursos ambientales y se limiten las acciones que puedan tener un impacto nocivo para el medio ambiente.

## **6.2 Objetivos específicos y beneficiarios**

### **6.2.1 Cohesión social y seguridad ciudadana**

#### **6.2.1.1 Crear una democracia bien gobernada que respete a los pueblos indígenas y sus derechos**

##### **Objetivos específicos:**

- Fortalecer las instituciones para lograr una mayor participación y representación política de los pueblos indígenas, y promover y proteger sus derechos y la diversidad cultural (por ejemplo, las oficinas de consultoría legal, la Comisión Presidencial Contra el Racismo (CODISRA), y la Defensoría Indígena).
- Promover políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, especialmente en las comunidades más pobres.

- Apoyar la implementación de políticas económicas y sociales enfocadas en las comunidades indígenas más pobres.
- Desarrollar la capacidad de las organizaciones indígenas de incidir en las políticas públicas y en los programas a nivel local y nacional.
- Sensibilizar a los partidos políticos en cuanto a la necesidad de mejorar la participación y representación de los pueblos indígenas.
- Sensibilizar a los diferentes actores sobre temas relacionados con la diversidad cultural y la cohesión social.

**Beneficiarios:**

- La Comisión Presidencial Contra el Racismo (CODISRA)
- La Defensoría Indígena
- La Defensoría de la Mujer Indígena y las oficinas de consultorio legal
- El Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)
- Las comunidades indígenas y sus organizaciones
- Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con comunidades indígenas

**6.2.1.2 Reducir la violencia social por medio de la integración de la juventud en la sociedad y el apoyo al sector de justicia**

**Objetivos específicos:**

La CE apoyara la Política Nacional de Juventud 2005-2015 del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) y la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil de la Comisión Presidencial de los Derechos Humanos (COPREDEH). Se hará énfasis en la participación democrática de la juventud, la seguridad y la justicia, la generación de empleo, el fomento de la empresa, la agricultura y el desarrollo rural. En el diálogo con el gobierno, la Comisión hará énfasis en lo siguiente:

- Capacitación técnica para la juventud;
- Generación de empleo para los jóvenes social y económicamente marginados, especialmente las jóvenes. Generación de empleo por medio de programas de capacitación bajo las condiciones laborales adecuadas.
- Sensibilización y concientización sobre los problemas que afectan a la juventud (drogadicción, alcoholismo, pandillas, educación sexual, y el restablecimiento de los valores familiares y cívicos) y un mejor diálogo entre la sociedad civil y el gobierno sobre la complejidad de estos problemas y los problemas estructurales socio-económicos que causan la violencia juvenil, incluyendo la prevención de conflictos y posibles soluciones.
- Combatir la inseguridad por medio de la prevención (integración de los jóvenes en la sociedad – en especialmente por medio del deporte y la cultura – pero también la recolección y el control de pequeñas armas), la rehabilitación (rehabilitar a los jóvenes delincuentes y reintegrarlos en la sociedad a salvo de las represalias) e iniciativas sociales a nivel comunitario, con una interacción democrática con las fuerzas policiales.

**Beneficiarios:**

- Ministerio del Trabajo y Prevención Social
- Ministerios de Justicia y de Gobernación
- Servicios sociales comunitarios y fuerzas locales de seguridad

- Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE)
- Centros de capacitación
- Sector privado
- Centros de rehabilitación a cargo de entidades de la sociedad civil
- Organizaciones juveniles
- La Juventud, especialmente:
  - Aquellos que se encuentran en una situación vulnerable y en riesgo de entrar en pandillas
  - Aquellos que viven en la pobreza
  - Ex-pandilleros

### **6.2.1.1 Desarrollo económico y comercio**

La CE apoyará las políticas nacionales para la descentralización, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria y promoverá la generación de empleo basado en el desarrollo económico y el comercio. En su diálogo con el gobierno, la Comisión hará énfasis en lo siguiente:

#### **Objetivos específicos:**

- Apoyar las políticas de desarrollo rural (promoviendo la descentralización) y el desarrollo económico en las áreas rurales por medio de la tenencia de tierras sostenible y el registro catastral
- Apoyar la política de seguridad alimentaria para reducir la desnutrición
- Capacitar a los trabajadores rurales para que puedan tener acceso a fuentes de empleo a nivel local (micro y pequeña empresa), con el objetivo de establecer como los ingresos agrícolas y no agrícolas pueden complementarse, y para crear oportunidades fuera del sector agrícola durante los tiempos de inactividad o de crisis.
- Fortalecer la infraestructura social en las áreas rurales (servicios sociales, agua potable y servicios sanitarios para los más pobres).
- Reducir el aislamiento de las comunidades rurales facilitando el acceso por medio de la infraestructura económica (mercados locales y regionales, redes empresariales, desarrollo espacial, etc.).
- Reducir la brecha entre proveedores de servicios y usuarios, empleadores y empleados y el gobierno central y la comunidad rural.
- Fortalecer las capacidades de actores económicos clave a nivel local (municipalidades, sector privado, cooperativas, etc.).
- integración de los mercados (nacionales, regionales e internacionales) por medio de la asistencia técnica relacionada con el comercio.

#### **Beneficiarios:**

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)
- Ministerio de economía
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
- Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA)
- Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRA)
- Consejos Comunitarios de Desarrollo y Municipalidades

- Comunidades rurales
- El sector privado
- La sociedad civil, incluyendo organizaciones indígenas

### 6.3 Resultados previstos

Para cada componente del DE, se realizará una lista de indicadores basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio relevantes, durante la primera fase de identificación y evaluación de los programas.

Indicadores relacionados con la Declaración del Milenio<sup>10</sup> (ver también anexo 4):

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2004
Porcentaje de la población con ingresos menores de US\$1 al día	10.0	15.7	16.0	21.5	---
Porcentaje de niños (menores de 5 años) con un peso más bajo que el normal	24.2	---	24.2	21.9	---
Porcentaje de niños inscritos en la escuela primaria	81.0	84.0	87.0	93.0	93.0
Porcentaje de niños que terminan la escuela primaria	---	---	58.7	59.0	77.8
Porcentaje de niñas con respecto a niños inscritos en la escuela primaria y secundaria	---	---	89.6	---	91.1
Índice de mortalidad para menores de 5 años (por cada 1,000 niños)	---	---	53	---	45
Porcentaje de niños vacunados contra el sarampión (porcentaje de niños entre 12 y 23 meses)	---	---	75	---	75
Porcentaje de partos asistidos por personal cualificado	---	---	41.0	---	---
VIH (porcentaje de población entre 15 y 49 años)	---	---	---	---	1.0
Porcentaje de la población con acceso sostenible al agua potable	---	92.0	---	92.0	95.0

### 6.4 Programas para alcanzar los objetivos, tipos de asistencia

La CE apoyara las políticas sectoriales en la medida que sea posible. La cooperación comunitaria será implementada por medio de un **enfoque de proyecto** o un **enfoque presupuestario**. [Ver enfoque presupuestario en **Anexo 14**].

La cooperación podría incluir asistencia técnica (promoción de diálogo sobre políticas, institucionalidad), capacitación, estudio, fomento de intercambios y difusión de la información, experiencias y buenas practicas.

### 6.5 Integración de ejes transversales

Los ejes transversales serán priorizados por medio del diálogo con actores gubernamentales y no gubernamentales, la participación en actividades gubernamentales de coordinación, el establecimiento de parámetros y la transferencia de conocimientos en las áreas relevantes en base a los siguientes principios:

**Se promoverá el buen gobierno, la democratización y los derechos humanos.** Otro elemento de los programas diseñados será la **prevención de conflictos**, lo cual se llevara a

<sup>10</sup> Base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, septiembre de 2006

cabo en coordinación con las iniciativas de los Estados Miembros. Este será un elemento importante de la cooperación en materia de seguridad (combate de la inseguridad ciudadana).

Se promoverá la **igualdad de género** en base a las experiencias acumuladas por la CE y las recomendaciones de la Mesa de Género. Los resultados del programa “Combatiendo la exclusión de género” (enfocado en la mujer indígena), el cual acabara en 2008, fortalecerán esta área temática. En las áreas rurales, se promoverá la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su libre acceso a los recursos físicos, económicos y sociales, así como el combate de la exclusión de la mujer de la política local y de la violencia por motivos de género.

El tema de la **juventud**, incluyendo los **derechos de la niñez**, será una prioridad en el trabajo con las comunidades rurales y a nivel local. La protección de los derechos de la niñez y la juventud, así como la implementación de otras políticas contra la discriminación a favor de la niñez y la juventud, serán tomadas en cuenta como una medida que puede combatir la marginalización de este sector de la población.

Todas las acciones deberán tener en cuenta la situación de los **pueblos indígenas** y las medidas que se requieren para la protección y promoción de sus derechos y para lograr una mayor participación política de este sector.

La CE asegurara que durante la implementación del DE, se tome en cuenta la **sostenibilidad ambiental y la protección de los recursos naturales**, especialmente por medio de acciones a favor de la juventud y las comunidades indígenas, y sobre todo en las áreas rurales. Se promoverá el apoyo mutuo al desarrollo económico (sobre todo como resultado de una mayor integración regional y de mayores flujos comerciales) y al medio ambiente. Un Perfil Ambiental de País, incluyendo metas ambientales e indicadores, facilitara la evaluación de la cooperación comunitaria en materia ambiental. Los proyectos en el sector rural tendrán en cuenta los criterios establecidos para la evaluación del impacto ambiental, la sostenibilidad y el manejo de recursos, de acuerdo con la política ambiental de la CE, la estrategia regional para América Central (incluyendo el Perfil Ambiental Regional) y futuros proyectos para reducir la vulnerabilidad en América Latina. Se desarrollaran iniciativas enfocadas en la economía rural con los siguientes objetivos: sensibilizar y concienciar a actores clave; asegurar que las políticas publicas tomen en cuenta los principios de desarrollo sostenible y protección ambiental; integrar nuevas ideas sobre el cambio climático y la biodiversidad; reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales (siguiendo las pautas establecidas en la Conferencia Mundial Sobre la Reducción de los Desastres Naturales - Kobe). Se promoverá la coordinación entre los planes de acción DIPECHO y otros proyectos de la CE, en particular aquellos relacionados con el medio ambiente y el manejo de riesgos (en particular, el programa regional PREVDA).

La **lucha contra el VIH/SIDA** será tomada en cuenta, en base a la política gubernamental sobre el VIH/SIDA y la salud sexual y reproductiva.

La **dimensión cultural** será tomada en cuenta, especialmente como parte del componente juvenil del DE.

La implementación del programa tomara promover **condiciones laborales decentes**.

## 6.6 Instrumentos Financieros

El Programa Nacional Indicativo cubre la Asistencia Técnica y Cooperación Económica, y se presenta un monto provisional para cada sector, como se indica en el DE. Se ha asignado un monto de € 135 millones para Guatemala para el periodo 2007-2013.

Sin embargo, el monto exacto debe ir en función de las necesidades y objetivos. Antes de comenzar el PNI-2, se debe realizar una evaluación a mediano plazo del DE, con todos los servicios comunitarios relevantes y todos los depositarios en Guatemala. Por lo tanto, el PNI-2 es solo una estimación, ya que la evaluación a mediano plazo podría dar lugar a algunos cambios. La selección final de proyectos y los montos correspondientes se basaran en el resultado de estudios de identificación y preparación realizados por la Comisión.<sup>11</sup>

Desglose Indicativo (en millones de €)	2007		2008		2009		2010		2011-2013	
	M€	(%)	M€	(%)	M€	(%)	M€	(%)	M€	(%)
• Sector focal 1: cohesión social	27	(20%)			20.3	(15%)				
• Sector focal 2: Crecimiento económico y comercio					6.8	(5%)	33.8	(25%)	47.1	35%
<b>Total</b>	<b>27</b>				<b>27.1</b>		<b>33.8</b>		<b>47.1</b>	
<b>M€</b>					<b>M€</b>		<b>M€</b>			

## 6.7 Actividades realizadas bajo otros ejes presupuestarios de la UE

Además del financiamiento bajo el instrumento financiero para cooperación de desarrollo asignado para apoyar este DE, Guatemala también cuenta con el apoyo del Programa Indicativo Regional para América Central y el Plan Indicativo Regional para América Latina, de acuerdo con sus respectivos programas. Se pueden financiar otras actividades en Guatemala por medio de programas temáticos específicos para fortalecer el impacto de la cooperación comunitaria, sobre todo por medio de una mayor participación de la sociedad civil y la integración efectiva de ejes transversales. Destacan los siguientes programas temáticos:

- Apoyar acciones que tengan un impacto sobre el nivel de vida y bienestar de **la población**. Esto incluye el financiamiento del **Fondo Global de Salud (GFATM, por sus siglas en ingles)**. El aporte económico comunitario debería enmarcarse en el objetivo general de crear una mayor cohesión social. En este contexto, la política de salud de la CE establece un vínculo entre la salud y la pobreza, entre la salud y el bienestar y el desarrollo, incluyendo el SIDA y otras enfermedades contagiosas. La CE debería trabajar para que la cooperación sea más eficaz, con una mayor participación de los Estados beneficiarios. El resultado de Euro Social, el programa

<sup>11</sup> La tabla no incluye el apoyo bajo el instrumento de integración regional. Considerado como un “sector no-focal,” su diseño, asignación, y contenido exacto dependerá de varios factores y procesos, entre ellos: el proceso de evaluación conjunta con relación a la integración regional, el proceso de negociación para lograr un Acuerdo de Asociación entre América Central y la UE, las medidas de apoyo detalladas en el Documento Estratégico Regional y la Evaluación de Necesidades de Asistencia Técnica Comercial que se realizara en 2007.

regional de la CE, también debe ser tomado en cuenta, sobre todo con relación al fortalecimiento institucional en materia de salud.

- **El medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos, incluyendo la energía.** Se debe priorizar la sostenibilidad ambiental y la protección de recursos naturales y de las iniciativas enfocadas en el cambio climático, la biodiversidad o la vulnerabilidad del país frente a los desastres naturales. Podría mejorarse la coherencia entre la Iniciativa de Agua de la UE y otras medidas contenidas en este DE, incluyendo (i) los temas de género, (ii) la cooperación intraregional y transferencia de tecnología y (iii) la educación del ciudadano.
- **Actores no Gubernamentales y autoridades locales en desarrollo.** Cuando se co financian las iniciativas de la sociedad civil, se debe priorizar el apoyo a los procesos y a las políticas en vez de financiar proyectos locales. Se deben priorizar las propuestas que apoyan a los sectores focales y a los principales ejes transversales en el DE, preservando la autonomía de la sociedad civil. El objetivo es apoyar a la sociedad civil, especialmente a nivel local, para lograr su participación en el diseño de políticas globales, sectoriales y de desarrollo y en los procesos de consulta.
- **Seguridad Alimentaria.** La pobreza rural requiere un enfoque multi-dimensional que incluye bajos ingresos, la desigualdad en el acceso a los factores de producción y a los servicios básicos, bajos estándares de educación y salud, la degradación de los recursos naturales, la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y la falta de acceso al poder político. Las estrategias de desarrollo rural deben incluir todos estos temas e incorporar estrategias para combatir la pobreza rural, como la seguridad alimentaria y el manejo sostenible de los recursos naturales. A nivel nacional, la Comisión Europea sigue una política que establece que la cooperación deberá adaptarse al contexto específico del país y deberá fomentar el diálogo político y sectorial, incluyendo el sector privado, la sociedad civil y las ONGs.

Finalmente, se debe tomar en cuenta el financiamiento bajo la IEDDH y el programa ECHO:

- La **Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos**, particularmente con respecto a la gobernabilidad (incluyendo un posible apoyo a la observación del proceso electoral), y temas étnicos y de género.
- **Ayuda humanitaria (ECHO), en especial por medio de DIPECHO, con relación a la prevención de desastres naturales.** Las acciones en esta área deben tener como objetivo la reducción de riesgos, asegurando que los sectores de la población mas vulnerables en las regiones afectadas por desastres naturales estén preparados de antemano y tengan una mayor capacidad de responder a estos peligros, coordinando actividades a nivel local, regional y nacional. Se apoyaran las políticas nacionales para lograr una mayor sostenibilidad de las acciones de DIPECHO y la implementación de los procesos de manejo de riesgos a nivel nacional.

\*

\* \*