



PROGRAMA INDICATIVO MULTIANUAL PARA GUATEMALA 2014-2020

Guatemala, Mayo de 2015

Contenido

1.	DIRECTRICES GENERALES PARA LA RESPUESTA DE LA UE	2
1.1	Objetivos estratégicos de la relación entre la UE y Guatemala	2
1.2.	Selección de los sectores	3
2.	RESUMEN FINANCIERO	9
3.	APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA POR SECTOR	9
3.1	Seguridad alimentaria y Nutricional (monto indicativo €80M)	9
3.2	Resolución de conflictos, paz y seguridad (monto indicativo €37M)	13
3.3	Competitividad (monto indicativo €64.8M)	15
4.	MEDIDAS DE APOYO	17

ANEXOS

PROGRAMA INDICATIVO MULTIANUAL PARA GUATEMALA 2014-2020

1. DIRECTRICES GENERALES PARA LA RESPUESTA DE LA UE

1.1 Objetivos estratégicos de la relación entre la UE y Guatemala

Históricamente la UE ha sido el principal cooperante con Guatemala para la implementación de los Acuerdos de Paz. Desde 1984, el país ha participado en el espacio inter-ministerial del Diálogo de San José. En términos generales la UE es percibida como un socio de confianza, que tiene capacidad institucional, y experiencia en el acompañamiento de las transiciones democráticas y los procesos de integración regional con el objetivo de promover la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible. La entrada en vigor del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica reforzará los vínculos tradicionales que han existido entre la UE y Guatemala.

Guatemala es un país multi-étnico, multicultural y multilingüe con un considerable potencial económico. Sin embargo, la transición después del conflicto hacia un sistema democrático basado plenamente en el imperio de la ley no se ha consolidado aún. La transición hacia la democracia comenzó hace 17 años después de un conflicto armado interno que duró 36 años.

Aunque el país ha progresado desde la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 todavía enfrenta importantes desafíos. Guatemala se considera un país de renta media-baja. No obstante, existen diferencias significativas en la distribución de ingresos entre áreas rurales y urbanas y la implementación de los Acuerdos de Paz ha sido limitada. Debido a antecedentes históricos, como la exclusión estructural, el país posee considerables dificultades institucionales, sociales y económicas para lograr una sociedad más equitativa e incluyente.

Los principales desafíos para el desarrollo son:

- A) Mejorar la seguridad, defender y fortalecer el Estado de Derecho, combatir la impunidad y consolidar la justicia transicional;
- B) Superar la desigualdad económica estructural, social y la discriminación;
- C) Garantizar el respeto de los Derechos Humanos, especialmente los derechos de los pueblos indígenas, mujeres y niños;
- D) Combatir la pobreza y la desnutrición extendida, especialmente en las áreas rurales.

También es necesario fortalecer la capacidad legal e institucional del Estado e implementar mecanismos efectivos para la resolución pacífica de los conflictos.

Guatemala es extremadamente vulnerable ante los desastres naturales, incluyendo los terremotos y huracanes. Es uno de los diez países más vulnerables del mundo ante la amenaza del cambio climático¹ y como resultado su vulnerabilidad ante los riesgos meteorológicos se está incrementando. Los altos niveles de degradación ambiental, tales como la degradación del suelo y la deforestación, hacen que el país sea más vulnerable ante los desastres naturales y se perpetúan los niveles de pobreza.

Todo esto se ve agravado por los bajos niveles de movilización de ingresos y por las debilidades estructurales institucionales que dificultan la implementación de políticas públicas. En 2012, la carga

¹ Gobierno de Guatemala (2012). Posición de Guatemala Río +20 Hacia el Desarrollo Sostenible.

tributaria de Guatemala era el 10.9% de su PIB, una de las más bajas del mundo. Además de mejorar la recaudación pública, los principales desafíos institucionales del país se vinculan con: reforzar el funcionamiento público, mejorar la efectividad del Congreso, mejorar la transparencia y combatir la corrupción, fortalecer el vínculo entre la toma de decisiones a nivel central y la provisión de servicios a nivel local.

El gobierno actual ha declarado que es necesario efectuar reformas y por lo tanto ha establecido una agenda para el cambio. Las *Prioridades Estratégicas 2012-2016* identifican cinco áreas prioritarias:

- 1) Seguridad democrática y justicia;
- 2) Desarrollo económico competitivo;
- 3) Infraestructura social y productiva;
- 4) Desarrollo social;
- 5) Desarrollo rural sostenible.

Estas prioridades se desarrollan con mayor detalle en tres pactos.

El objetivo del **Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz** es combatir los altos niveles de violencia y criminalidad.

El Pacto Hambre Cero es la piedra angular de la política social del gobierno para combatir la desnutrición crónica infantil.

En cuanto al **Pacto Fiscal y por la Competitividad**, el Congreso aprobó una reforma fiscal limitada, incluyendo una ley anti-evasión y de modernización fiscal. Además, el gobierno recientemente lanzó una agenda nacional de competitividad (2012-21). Asimismo, Guatemala se encuentra entre las economías que registraron mayores avances en el Índice Doing Business del Banco Mundial 2013/2014, subiendo de la posición 93 a la 79.

Consciente del gran esfuerzo que se requiere para poder realizar exitosamente estos procesos de reforma, el gobierno ha solicitado apoyo para su implementación y, en particular, para la formulación de políticas de Estado que trascienden el período gubernamental. La UE apoyará al gobierno en la ejecución de las prioridades establecidas en el documento "Prioridades Estratégicas 2012-2016", las cuales se precisan con mayor detalle en los tres pactos.

La UE y Guatemala están comprometidas a trabajar de manera conjunta para erradicar la pobreza y fomentar un desarrollo económico y social sostenible, contribuyendo así a la construcción del Estado. Con base en su extensa experiencia y sus "ventajas comparativas", la relación estratégica entre la UE y Guatemala se enfoca en apoyar al país para consolidar su progreso hacia una sociedad más democrática e incluyente basada en el imperio de la ley y el respeto de los Derechos Humanos.

1.2. Selección de los sectores

Tomando en cuenta los problemas identificados, la agenda nacional de desarrollo del gobierno – los tres pactos y las políticas nacionales relevantes – y el trabajo realizado por otras agencias de desarrollo que trabajan en el país, la UE y los Estados Miembros proponen enfocar el apoyo que proporcionarán durante el período 2014-2020 en las siguientes ocho prioridades estratégicas:

- Reducir la inseguridad alimentaria, con un énfasis en el combate contra la desnutrición crónica y la promoción del desarrollo rural integral;

- Mejorar la seguridad, mediante el fortalecimiento del sector justicia y seguridad del país y el apoyo a las políticas de prevención de la violencia, con un énfasis en los derechos humanos y la reducción de la impunidad;
- Prevenir y reducir los conflictos sociales violentos y contribuir a la resolución pacífica de los mismos;
- Promover el desarrollo económico y las reformas fiscales, mejorar el comercio y la competitividad con énfasis en un crecimiento favorable para los pobres y la generación de empleo, así como en la creación de un ambiente justo, transparente y previsible para los negocios;
- Mejorar el acceso a servicios sociales de alta calidad para todos, con un énfasis en la salud y la educación;
- Asegurar la protección del medio ambiente y la implementación de políticas sostenibles y justas sobre el uso de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático;
- Fortalecer las capacidades institucionales a nivel local y central del Estado para formular e implementar políticas y aumentar los ingresos;
- Promover la equidad de género y reducir la violencia de género.

Estas prioridades estratégicas pueden agruparse en las siguientes **tres áreas de intervención:**

- 1) **Seguridad alimentaria y nutricional**
- 2) **Resolución de conflictos, paz y seguridad**
- 3) **Competitividad**

Estas prioridades coinciden con las **tres áreas identificadas como áreas multi-donantes** y sobre las que los Estados Miembros de la Unión Europea se han puesto de acuerdo en el ejercicio de programación conjunta.

La intervención propuesta se basa en las lecciones aprendidas de la evaluación de la cooperación de la UE con Guatemala entre 2007 y 2013 e incluye la programación para el período entre enero 2014 y diciembre 2020 con una evaluación de medio término en 2016. Esto haría posible alinear la programación con el ciclo presupuestario gubernamental; asegurar la continuidad durante dos administraciones de gobierno; asegurar que las actuales acciones sigan siendo implementadas y sincronizar lo más posible con la programación de otros Estados Miembros.

Las intervenciones bilaterales serán complementadas con actividades financiadas por las líneas presupuestarias temáticas, particularmente aquellas que son financiadas por el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) y aquellas que se incluyen bajo la línea temática Autoridades Locales y Actores No Estables. Guatemala participará también en los programas regionales para América Latina, y programas para Centroamérica, particularmente aquellos que se vinculan a la seguridad (apoyo a la Estrategia Centroamericana de Seguridad) y a la integración regional, incluyendo los programas de acompañamiento a la implementación regional del Acuerdo de Asociación.

1. Seguridad alimentaria y nutricional

Guatemala presenta uno de los mayores niveles de inseguridad alimentaria y nutricional del mundo. La tasa de desnutrición crónica para niños menores de cinco años es del 43.4%, la más elevada en la región y la cuarta más elevada en el mundo. Guatemala es uno de los 36 países que concentran el 90% de retraso en el crecimiento (*stunting*) a nivel mundial. Los grupos más vulnerables son las mujeres indígenas y las niñas y niños en áreas rurales (que representan más del 90% de la población en las áreas rurales del altiplano occidental).

Los principales problemas son el acceso a los alimentos y la disponibilidad de los mismos. Esto se debe a una variedad de factores estructurales (por ejemplo, la concentración de la propiedad de la tierra, lo cual resulta en un uso inadecuado de la misma por parte de la población más pobre, la falta de acceso a

recursos económicos, a la educación y a la salud, la falta de agua potable y saneamiento y deficiencias en la salud materno-infantil). Más de la mitad de la población campesina es pobre y la agricultura de subsistencia es el sistema agrícola predominante. Sólo el 56% de la tierra es apta para la agricultura y el 24% de esta tierra presenta grandes deficiencias, una situación que se ve exacerbada por la presión demográfica. Esto significa que los pobres siembran sus cultivos en tierras con baja productividad y altamente expuestas a los desastres ambientales como la erosión y los deslizamientos de tierra. La falta de higiene doméstica y los hábitos nutricionales poco saludables, aunados con la falta de acceso al agua potable, frecuentemente causan diarreas infantiles, lo cual deteriora su estado nutricional.

La inseguridad alimentaria en Guatemala es más un problema de pobreza, de distribución de los ingresos, que un problema de producción. Sin embargo, incrementar los ingresos de los pobres no es suficiente. El consumo y el uso correcto de los alimentos son igualmente una parte crucial de la solución del problema. Los programas de salud y nutrición son esenciales para permitir que los hogares vulnerables aprovechen al máximo los alimentos a los cuales tengan acceso.

La base legal de la política de seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala es la Ley y el Reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). Estos instrumentos establecen un marco estratégico permanente de coordinación entre diferentes actores gubernamentales, actores de la sociedad civil y donantes de la cooperación internacional. Bajo este marco se crearon el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual funge como ente coordinador, y entes específicos que facilitan el proceso de consulta y la participación de la sociedad civil (la Mesa Nacional Alimentaria y la Instancia de Consulta y Participación Social, INCOPAS). También se creó un grupo de trabajo compuesto por diferentes agencias de cooperación (GIA) y se estableció un plan estratégico para implementar los objetivos de la política.

En 2012, el Presidente de la República declaró que una de sus metas principales era reducir la desnutrición crónica en un 10% durante los siguientes cuatro años. Para alcanzar este objetivo, el gobierno ha comenzado a implementar el Plan Hambre Cero. Éste se enfoca en los 166 municipios con los mayores niveles de desnutrición y tiene seis objetivos: mejorar los servicios básicos de salud y promover la lactancia materna y los suplementos nutricionales, lo cual incluye la iniciativa *Scaling Up Nutrition* (SUN); educar a las personas sobre la seguridad alimentaria y convertir a las escuelas en lugares saludables (sobre todo en el área rural); apoyar actividades que generen ingresos, sobre todo los ingresos de los pequeños productores; mejorar el acceso al agua potable y a las condiciones de saneamiento y promover el buen gobierno a nivel local y programas de alfabetización.

La UE ha apoyado medidas para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala desde el año 2000. En 2009 lo ha hecho mediante un programa de apoyo presupuestario. Hasta la fecha el programa ha ayudado a alcanzar los siguientes objetivos: la siembra de 1,122,935 m² de huertos escolares y familiares; la apertura de 330 oficinas de extensión agrícola; la producción de 401 toneladas de semillas de maíz y frijol; la capacitación de 9,000 mujeres en temas de legislación laboral; la alfabetización de 225,223 personas; y la provisión de vitaminas y suplementos nutricionales para más de 1.3 millones de niños. El programa también ha mejorado la coordinación y la planificación inter-institucional y la capacidad de implementación.

El apoyo proporcionado por la UE para el sector agrícola buscará generar fuentes de sustento sostenibles y mejorar el bienestar de los hogares campesinos. Buscará reducir el impacto de los métodos de cultivo en la degradación ambiental y promover las prácticas sostenibles, incluyendo la adaptación al cambio climático. También buscará mejorar el estado nutricional de los niños menores de cinco años. En todas sus intervenciones, la UE busca mejorar la equidad de género apoyando acciones que empoderen a las mujeres. Los desastres naturales, especialmente la sequía, pueden tener un fuerte impacto sobre la

seguridad alimentaria. Por lo tanto, el apoyo proporcionado también se enfocará en la reducción del riesgo de los desastres naturales, incluyendo las mejores prácticas en resiliencia a la sequía.

Bajo la programación conjunta para Guatemala, el objetivo del apoyo proporcionado por la UE está en línea con los programas de gobierno y con el plan nacional (Plan Hambre Cero), el cual busca reducir la mortalidad materno-infantil (Metas del Milenio 4 y 5) y mejorar los ingresos familiares con base en dos objetivos específicos. Bajo el primer objetivo específico, la UE propone apoyar las intervenciones realizadas como parte de la iniciativa SUN (por sus siglas en inglés *Scaling Up Nutrition Initiative*² de los 1,000 días) las cuales se enfocan en la atención primaria de salud y en la nutrición con énfasis en las mujeres embarazadas, mujeres lactantes y niños de hasta 24 meses. Bajo el segundo objetivo específico se brindará apoyo a los pequeños agricultores, a la conservación de los suelos, al manejo forestal, al manejo de recursos hídricos y al fortalecimiento de la gobernanza a nivel local en materia de seguridad alimentaria. La UE también busca abordar temáticas transversales³ como la planificación (gestión por resultados), la ejecución presupuestaria y de calidad, la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, la coordinación inter-institucional y la relación entre el gobierno central y el gobierno local. El objetivo es mejorar el acceso a los alimentos. Esto se relaciona estrechamente con las causas del hambre por ejemplo la inseguridad alimentaria causada por los conflictos sociales y con la falta de acceso a la justicia.

Los principales donantes son USAID, la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y UNICEF. Estos donantes apoyan la entrega de alimentos (intervenciones realizadas bajo el SUN), programas subsidiarios y programas de agua y saneamiento. Los principales cooperantes en el área rural son USAID, la Cooperativa Agrícola para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD). Estas entidades implementan acciones a favor de la extensión agrícola rural, mejorando la resiliencia de las comunidades rurales vulnerables y alentando el involucramiento del sector privado. En lo que se refiere al fortalecimiento de la capacidad institucional, la Organización Panamericana de la Salud, la OMS y UNICEF están trabajando en temas de salud; la FAO y el PMA están trabajando en temas agrícolas y la AECID y USAID están trabajando en sistemas de monitoreo, mientras que varios donantes están trabajando a nivel municipal. La AECID ha identificado la reducción de la desnutrición infantil como un objetivo clave en su nueva estrategia, la cual busca mejorar la salud materno-infantil, el acceso al agua potable y a los sistemas de saneamiento y ayudar a las familias a mejorar sus ingresos. Se logrará una estrecha coordinación con los programas de la UE (bilaterales y sub-regionales), como el Programa Regional de Seguridad Alimentaria (PRESANCA II and PRESISAN), especialmente en relación al apoyo proporcionado para fortalecer la capacidad institucional, mejorar el sistema nacional de información y mejorar la capacidad analítica de las instancias públicas.

2. Resolución de conflictos, paz y seguridad

La criminalidad, la violencia y el conflicto han tenido un gran impacto en el desarrollo político, económico y social de Guatemala. El país tiene una de las tasas de crímenes violentos más altas de Centroamérica. Más de 57,000 personas fueron asesinadas entre 2001 y 2011, y la tasa de homicidios del país pasó de 28 asesinatos por cada 100,000 habitantes en 2001, a 46 asesinatos por cada 100,000 en 2009. Aunque las cifras a finales de 2012 mostraron una reducción por tercer año consecutivo (de 38.5 en 2011 a 34.5 en 2012), las estadísticas siguen siendo preocupantes y la tasa de homicidio parece haber aumentado en 2013. Las muertes violentas son atribuidas principalmente al narcotráfico, a las pandillas, a la extendida posesión de armas de fuego (casi el 60% de la población posee un arma de fuego) y a la debilidad policial y del sistema judicial. Aunque en 2012 se produjo una reducción significativa en la tasa

² La UE se encuentra activamente involucrada en el desarrollo del programa *Scaling Up Nutrition* (Ref. DEVCO FFD, fecha 16.9.2011).

³ La UE ha apoyado una mejor gestión presupuestaria (gestión por resultados) y acciones que buscan fortalecer las capacidades de monitoreo del gobierno.

de femicidios (de 631 en 2011 a 573 en 2012), se reportaron 577 femicidios entre enero y septiembre de 2013.

Existen pocos programas de rehabilitación y reinserción para jóvenes en conflicto con la ley y los que existen tienen una cobertura limitada. La efectividad de dichos programas también ha sido afectada por la baja capacidad de implementación y los recursos limitados de la Secretaría de Bienestar Social. Para prevenir la reincidencia es necesario apoyar a las personas en conflicto con la ley, con énfasis en los grupos vulnerables como las mujeres y los jóvenes. Los donantes no han proporcionado un apoyo sustancial para este sector. Mediante el programa regional Eurososial y el proyecto bilateral SEJUST, la UE ha comenzado a hacerlo.

Los conflictos sociales también aumentaron en 2013, generando inestabilidad social y económica. Los datos proporcionados por la Policía Nacional Civil (PNC) muestran que los conflictos sociales reportados durante la primera mitad de 2013 han aumentado en un 20% con relación al mismo período en 2012. Aproximadamente la mitad de los incidentes fueron clasificados como pacíficos mientras que el resto resultaron en perturbaciones temporales – principalmente bloqueos de carreteras – o perturbaciones más prolongadas, como enfrentamientos con las fuerzas de seguridad e incluso muertes. Aunque los temas –a veces históricos- relacionados con la tenencia de tierras juegan un papel importante en estos conflictos, durante los últimos años se ha constatado un incremento en el número de conflictos relacionados con el manejo de recursos naturales y políticas de inversión, principalmente en áreas rurales e indígenas. La falta de mecanismos efectivos de información y consulta para la población afectada y la falta de implementación de buenas prácticas de responsabilidad social empresarial ha empeorado la situación.

Para combatir estos problemas el gobierno ha promovido un Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Éste es un plan integral para combatir la criminalidad, mejorar la seguridad y la administración de la justicia y promover la paz. La prevención de la violencia es un tema que ocupa un lugar importante en el componente de seguridad de este pacto y es un objetivo principal de una política nacional que tiene como prioridad prevenir la violencia contra la mujer, la violencia juvenil, la violencia armada y aumentar la seguridad vial. La parte del pacto que se relaciona con la paz incluye la creación de un sistema de alerta temprana para los conflictos, el fortalecimiento del marco institucional de derechos humanos y el sistema nacional de diálogo.

Mediante el apoyo brindado a la agenda de paz y seguridad del gobierno la UE busca generar una cultura de paz y diálogo y contribuir al abordaje de una serie de deficiencias estructurales a nivel institucional. Las intervenciones a realizar en esta área ayudarán a un gran número de actores involucrados en el tema a nivel nacional y local, con un énfasis especial en los grupos en riesgo – mujeres, niños y jóvenes – y en asegurar que los derechos de los pueblos indígenas sean respetados.

Esta línea de acción se construiría sobre la cooperación que la UE ya está brindando en el área de seguridad y justicia bajo el Documento Estratégico de País 2007-2013. Las intervenciones planificadas también están en línea con dos prioridades estratégicas de la Estrategia Conjunta de la UE y los Estados Miembros: mejorar la seguridad mediante el fortalecimiento del sector justicia y de seguridad, el apoyo a las políticas de prevención de la violencia y contribuir a la prevención, reducción y resolución pacífica de conflictos sociales.

Los principales donantes en este sector son USAID, cooperante que se enfoca en la prevención de la violencia y de la criminalidad; GIZ con un programa de seguridad ciudadana y transformación de conflictos y la AECID, la cual se enfoca en la violencia doméstica y la violencia contra la mujer. Tomando en cuenta el carácter eminentemente político del sector de seguridad, justicia y paz, todas las actividades serán objeto de una coordinación estrecha entre los donantes y de un diálogo político fuerte y

constante con todos los actores involucrados (el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y el Congreso).

3. Competitividad

Como en la mayoría de los países de América Latina, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en Guatemala generan la mayor parte del empleo. La Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME) calcula que las Pymes aportan el 40% del PIB nacional y generan el 85% de los empleos (2010)⁴. A pesar de la importancia del aporte que hacen a la economía nacional, existen varias limitaciones que dificultan el crecimiento y la competitividad a largo plazo de las Mipymes y cooperativas, tales como debilidades en el ámbito de logística, de innovación y de normas de calidad, así como limitaciones en el acceso al financiamiento y complejos marcos legales para crear una empresa.

Las autoridades guatemaltecas son conscientes de la importancia de mejorar el clima de negocios y las condiciones necesarias para potenciar el desempeño de las Mipymes y aumentar su participación en los mercados locales y globales para generar empleo, aumentar los ingresos y reducir la pobreza.

A inicios de 2012, el gobierno guatemalteco lanzó un Pacto por la Reforma Fiscal y la Competitividad que tiene como objetivo aumentar los ingresos del Estado e implementar reformas esenciales que buscan fortalecer la competitividad a largo plazo, mejorar el clima de negocios, aumentar las oportunidades de empleo y atraer inversión extranjera. Esto se convirtió en una Agenda Nacional de Competitividad con seis líneas estratégicas de acción que aspiran a promover la creación de áreas especiales de desarrollo, identificando sectores con potencial de crecimiento y explorando sectores con potencial de exportación. También se busca fortalecer la infraestructura productiva para las Mipymes y cooperativas, mejorar el sistema nacional de calidad y facilitar el comercio. Además, se prevé la creación de nuevas empresas y mejorar el clima de negocios.

El gobierno tiene como objetivo aumentar la tasa de crecimiento económico a un 6% anual durante los próximos cinco años con el propósito de combatir la pobreza y generar empleo, con un énfasis especial en las áreas geográficas más necesitadas. El gobierno ha solicitado el apoyo de la UE para complementar las intervenciones de otros donantes. Dada la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, es necesario mejorar la capacidad de las instituciones nacionales y del sector privado (Mipymes y cooperativas) de cumplir con los requisitos de la UE y los estándares internacionales. También es importante ayudarlas a insertarse en la economía internacional, aumentar su comercio con la UE y mejorar el clima de inversión y de negocios. Se requiere mucho trabajo para permitir que los operadores económicos puedan aprovechar al máximo las oportunidades que brinda el Acuerdo de Asociación, mejorar la integración de Guatemala en los mercados regionales y globales, así como atraer inversión extranjera.

La UE intervendría principalmente en la introducción de nuevos procesos, en la construcción de capacidades, en el fortalecimiento del marco regulatorio y en la mejora de los sistemas de calidad y de las capacidades productivas. Apoyaría acciones para mejorar la competitividad y la capacidad comercial de las Mipymes y cooperativas guatemaltecas, la infraestructura productiva y la implementación de sistemas de innovación para integrarlas a las cadenas de valor nacionales, regionales o internacionales. También abarcaría las alianzas público privadas y la facilitación del comercio.

Esto complementaría el trabajo de otros donantes que apoyan la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, como el Banco Mundial (Programa de Cadenas de Valor), el Banco Interamericano de Desarrollo (Programa de Transformación Productiva), USAID (Cadenas Productivas de Valor) y los programas vigentes y en fase de planificación bilaterales y regionales de la UE para apoyar la integración

⁴ Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo de la Pyme en Guatemala (2010).

regional (por ejemplo, PRACAMS, PRAIAA y ADESEP). Esta intervención también promovería los empleos ecológicos (verdes), una producción más limpia y una mayor eficiencia energética para las Mipymes y cooperativas.

Estas acciones también están en línea con las prioridades enumeradas en la programación conjunta y complementa el trabajo realizado por los Estados miembros de la UE en términos de desarrollo rural y local.

Las modalidades de implementación, que todavía no han sido determinadas, podrían incluir una gestión directa basada en proyectos y/o apoyo presupuestario, si las condiciones lo permiten y/o la gestión indirecta con agencias de cooperación de los Estados Miembros, organizaciones internacionales o países latinoamericanos.

La respuesta de la UE puede complementarse con operaciones financiadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

2. RESUMEN FINANCIERO

El monto indicativo asignado para Guatemala es EUR 186.8 millones

Sector	Monto indicativo	%
Seguridad alimentaria	EUR 80 millones	43
Resolución de conflictos, paz y seguridad	EUR 37 millones	20
Competitividad	EUR 64.8 millones	35
Medidas de apoyo	EUR 5 millones	2

3. APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA POR SECTOR

3.1 Seguridad alimentaria y Nutricional (monto indicativo €80M)

3.1.1 Se buscará alcanzar los siguientes **objetivos** generales y específicos:

General: Contribuir a la reducción de la desnutrición crónica e inseguridad alimentaria y nutricional mediante el apoyo a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Plan Estratégico.

Específicos:

1. Mejorar el estado nutricional de las mujeres y de los niños menores de cinco años mediante el apoyo a las intervenciones en salud y educación alimentaria y nutricional.
2. Mejorar de manera sostenible la capacidad productiva de las familias a nivel rural por medio del fortalecimiento del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

3.1.2 Los **resultados** esperados para cada objetivo específico son:

Objetivo específico 1:

Resultado 1.1: Atención primaria en salud⁵ mejorada para mujeres y niños

Resultado 1.2: Mejoras en las prácticas de alimentación adecuadas.

Objetivo específico 2:

Resultado 2.1 Mayores ingresos familiares y la adopción de prácticas medio ambientalmente sostenibles y resilientes al clima para la producción de alimentos (finca familiar).

Resultado 2.2: Los efectos de la degradación del suelo, agua y bosque causados por el cambio climático son mitigados y la capacidad de implementación del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal es fortalecido.

3.1.3 **Indicadores principales:**

El marco de intervención sectorial del anexo 2 contiene los principales indicadores para la medición de los resultados arriba mencionados

3.1.4 **Coordinación de donantes y diálogo político:**

Bajo el liderazgo del Consejo de Cooperación Internacional y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), con el apoyo de los principales donantes bilaterales y multilaterales (G13)⁶, Guatemala ha logrado una serie de avances hacia la armonización y alineación de la cooperación. En esos foros se discuten conjuntamente sobre asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, particularmente la planificación gubernamental para el desarrollo rural, la salud, la educación y el desarrollo social bajo el Pacto Hambre Cero. Además, la Ley del SINASAN establece la constitución del GIA (Grupo de Instituciones de Apoyo) como un foro para el diálogo político entre los donantes y el gobierno; y como un mecanismo de coordinación de las intervenciones que se ejecutan en el país en materia de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Sobre la base del G13 y del GIA, en mayo de 2009 se creó el Grupo de Donantes de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁷, que desde el 2012, incluye un sub-grupo de desarrollo rural⁸. Los donantes también han participado en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). La UE mantiene un diálogo político y transmite los mensajes técnicos a través del grupo de donantes de seguridad alimentaria, el GIA y a nivel bilateral. Asimismo, organiza reuniones ad hoc con otros importantes actores tales como el Congreso.

⁵ Cobertura, alcance y monitoreo nutricional.

⁶ El G13 (*Grupo de Dialogo*) es una instancia de coordinación que facilita el intercambio de información entre los donantes y el gobierno y también entre los donantes. El G13 coordina sus esfuerzos en tres niveles: el político, el técnico/político, y el temático. Además de la UE, el G13 reúne a los nueve principales países donantes (Canadá, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Estados Unidos) y cinco organizaciones multilaterales (el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

⁷ Mayo de 2009.

⁸ De acuerdo con la Política de Desarrollo Rural aprobada en 2012 y con el objetivo de fortalecer el vínculo entre la agricultura familiar/la economía campesina por medio de la seguridad alimentaria y nutricional.

3.1.5 Compromisos financieros y políticos del Gobierno:

El marco legal, la política y la estructura institucional proporcionan un marco estable para las intervenciones en el sector. La Ley SINASAN establece que para la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Guatemala debe destinar el 0.5% de los ingresos procedentes del IVA para cada ejercicio fiscal a programas y proyectos para gente en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Estos fondos se canalizan a través de instituciones que el Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional designa en su plan estratégico. La asignación presupuestaria para seguridad alimentaria y nutricional muestra una tendencia positiva, habiéndose incrementado de 0.66% del PIB en 2007 al 1.37% en 2012⁹ (1.18% en 2011)¹⁰. El gobierno actual ha establecido como una de sus metas principales la reducción de la desnutrición en un 10% para el final de 2015.

Las instituciones beneficiarias que implementan el plan de SAN ayudarán a proporcionar recursos humanos, pagarán los costos operativos y proveerán el espacio físico necesario para implementar adecuadamente las acciones que conforman el Pacto Hambre Cero. El Gobierno continuará dando prioridad a la seguridad alimentaria y nutricional como política pública, coordinando el uso de los recursos externos e internos disponibles.

3.1.6 Evaluación medioambiental:

Guatemala está considerado como el quinto país más vulnerable a desastres naturales del mundo, sufriendo frecuentemente estos desastres y además¹¹ es sumamente vulnerable al cambio climático, lo cual tiene un impacto significativo en los medios de subsistencia de las familias rurales. Los fenómenos naturales exacerbaban la vulnerabilidad social y alimentaria, deteriorando las fuentes de subsistencia y las condiciones de vida de los hogares en condiciones de pobreza, y hace necesario desarrollar una estrategia de gestión de riesgo de desastres. Las medidas para la reducción del riesgo de desastres y para aumentar la resiliencia son aspectos clave de esa estrategia. Dado que la desnutrición afecta particularmente a los campesinos que se dedican a la agricultura de subsistencia, la seguridad alimentaria está estrechamente relacionada con la gestión de recursos naturales y el cambio climático. Uno de los primeros pasos para reducir la desnutrición es permitir que los campesinos que se dedican a la agricultura de subsistencia construyan medios de subsistencia más resilientes y diversificados. Esto implica la adopción de prácticas agrícolas que restauren la fertilidad del suelo y reduzcan la erosión, incluyendo la promoción de los sistemas agroforestales. También implica reducir la deforestación mediante el otorgamiento de incentivos para reforestar. Antes de aprobar cualquier programa, se realizará una evaluación medioambiental. Esta evaluación abarcará la vulnerabilidad medioambiental y la necesidad de proteger y promover prácticas agrícolas y forestales sostenibles y resilientes. También abarcará la reducción del riesgo de desastres.

Bajo el objetivo estratégico 2, se considerará realizar durante la fase de identificación del programa, una evaluación medioambiental estratégica de la estrategia de seguridad alimentaria. Su propósito será identificar y analizar los vínculos entre el medioambiente, el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y el desempeño sectorial para mejorar la estrategia del Gobierno y el programa de apoyo de la Unión Europea.

⁹ PIB 2011: Q 371,300,000,000. PIB 2012: Q.394,600,000,000.00

¹⁰ IMF, Article 4 Consultation-staff report, August 2013 (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40850.0>)

¹¹ Índice Mundial de Riesgos 2011.

3.1.7 Evaluación general de riesgos de la intervención sectorial:

Los principales riesgos identificados son:

- **Riesgos económicos:** Factores externos pueden tener un impacto en el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, poniendo en riesgo la reducción de la pobreza. Por otra parte, la política macroeconómica y financiera actual, junto con la deuda pública y la baja recaudación fiscal, dificultan los avances y no incentivan la inversión en políticas sociales.
- **Limitaciones institucionales:** Ha habido progresos limitados en el marco regulatorio del servicio civil. Hace falta mayor claridad en los criterios para la evaluación y promoción interna del personal fijo. Esto dificulta la continuidad en la implementación de las políticas y puede resultar en una alta rotación de personal, particularmente durante los cambios de gobierno. Esto debilita la coordinación interinstitucional y afecta la capacidad del Estado para implementar políticas. En particular, en relación a la seguridad alimentaria, la mejora de la coordinación interinstitucional es fundamental para la eficiencia del gasto público y la consecución de resultados
- **Riesgos asociados a la gobernanza:** relaciones difíciles entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y un sistema de partidos volátil dificultan alcanzar consensos y afectan el compromiso político a largo plazo para políticas prioritarias. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional y local continúa siendo difícil, lo que dificulta la lucha contra la corrupción.
- **Riesgos Políticos:** La desigualdad de ingresos existente en la población rural puede afectar la implementación de acciones en favor de la producción agrícola familiar y la mejora de los servicios básicos. Debe tomarse en cuenta el efecto de la presencia de grupos al margen de la ley (incluyendo los relacionados al crimen organizado) en las tierras de los pequeños agricultores, ya que dichos grupos pueden distorsionar el uso y la tenencia de la tierra.
- **Riesgos específicos del sector:** La complejidad y alcance de la inseguridad alimentaria dificulta la coordinación de actividades entre los niveles central y local. Esto puede afectar negativamente la entrega de resultados en el terreno. Guatemala sigue siendo vulnerable a los desastres naturales (terremotos, huracanes, inundaciones, etc.), lo que puede afectar seriamente las intervenciones de seguridad alimentaria y nutricional.

Las medidas de mitigación podrían incluir:

- Un diálogo político constante con todos los actores clave (gobierno, sociedad civil, sector privado y el Congreso) y con todas las instituciones relacionadas al sector en cuestión.
- Dar flexibilidad a las intervenciones para responder adecuadamente a los cambios políticos y sociales.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, incluyendo la coordinación entre el nivel central y local, en cuanto a programación y planificación, gestión por resultados y la reducción de desastres por medio de los programas bilaterales y regionales.
- Promover los mecanismos que permitan al personal aprender de las mejores prácticas y mejorar los sistemas de información, monitoreo y desempeño.
- Promover prácticas agrícolas respetuosas del medioambiente que sean resilientes al cambio climático y de esta forma contribuyan a minimizar los riesgos medioambientales y los ligados al cambio climático.

3.2 Resolución de conflictos, paz y seguridad (monto indicativo €37M)

3.2.1 Se buscará alcanzar el siguiente **objetivo** general y objetivos específicos:

General Promover la convivencia pacífica mediante una cultura de diálogo y previniendo la violencia.

Específicos 1. Fortalecer la capacidad del país para reducir los niveles de violencia, con énfasis en los grupos en riesgo.
2. Fortalecer los mecanismos del país para prevenir y transformar conflictos sociales.

3.2.2. Los **resultados** esperados para cada uno de los objetivos específicos son:

Objetivo específico 1:

Resultado 1.1: Existen mecanismos de respuesta social y judicial efectivos los cuales contribuyen a prevenir la violencia y el crimen contra grupos vulnerables tales como mujeres y niños.

Resultado 1.2: Existe y funciona adecuadamente un sistema **integral** nacional para la rehabilitación y la reinserción enfocado en mujeres y jóvenes.

Objetivo específico 2:

Resultado 2.1: Los actores clave a nivel local y nacional han mejorado sus capacidades para prevenir conflictos sociales y transformarlos en no violentos.

Resultado 2.2: Mecanismos establecidos para el análisis, monitoreo y la transformación no violenta de los conflictos sociales.

3.2.3. Principales indicadores:

El marco de intervención sectorial en el anexo 2 contiene los principales indicadores para medir los resultados mencionados.

3.2.4. La **coordinación entre donantes** y el **diálogo político**:

Bajo el liderazgo del Consejo de Cooperación Internacional y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), con el apoyo del grupo de los principales donantes internacionales bilaterales y multilaterales (G13), en donde se lleva a cabo el diálogo de políticas y la coordinación general entre donantes, Guatemala ha logrado una serie de avances hacia la armonización y alineación de la cooperación.

No existe un diálogo sectorial formal entre el gobierno y los donantes en este sector, pero se llevan a cabo reuniones mensuales de donantes sobre seguridad y justicia. En este contexto, existe una coordinación específica entre donantes para la prevención de la violencia por medio de un grupo de trabajo presidido por la Delegación de la UE. Bajo el Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz, un foro permanente ofrece una plataforma para un diálogo abierto entre el gobierno, la sociedad civil y los donantes internacionales.

Como parte de la programación conjunta, la UE y sus Estados Miembros prevén la realización de un análisis conjunto de este sector.

3.2.5. Recursos financieros y compromisos políticos del Gobierno:

El Gobierno se ha comprometido a implementar políticas en el marco del Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz (por ejemplo, el último borrador de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Crimen, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica). El Gobierno decidirá la asignación presupuestaria para las instituciones y actividades vinculadas a la Política en 2015.

Las instituciones beneficiarias ayudarán a proporcionar recursos humanos, pagarán los costos operativos y proveerán el espacio físico necesario para implementar adecuadamente las acciones identificadas en este programa indicativo multianual.

3.2.6. Evaluación medio ambiental:

De ser necesario, se realizará el tipo apropiado de evaluación medioambiental (evaluación medioambiental estratégica o evaluación de impacto en el medioambiente). Existe un vínculo claro entre los conflictos sociales y el medio ambiente. Como se afirma en el Perfil Medioambiental de la UE, la alta dependencia de los hogares rurales en los productos forestales y en la producción agrícola, resulta en la ocupación de tierras para la agricultura. Ello reduce la cobertura forestal para hacer más espacio para los asentamientos humanos. Otra importante fuente de conflictos es el uso de recursos naturales no renovables y renovables. Si fuese necesario la Unión Europea podrá realizar evaluaciones medioambientales durante la planificación de sus intervenciones y, si fuese relevante, estas evaluaciones tendrán en cuenta la reducción de riesgo de desastres.

3.2.7. Evaluación general de riesgo del sector de intervención:

Los principales riesgos incluyen:

- **Limitaciones institucionales:** Limitados progresos en el marco regulatorio de los funcionarios públicos, insuficiente claridad de los criterios para la evaluación y promoción interna del personal fijo y la baja recaudación fiscal, resulta en una alta rotación de personal (particularmente durante los cambios de gobierno) y dificulta la continuidad en la implementación de las políticas. Esto debilita la coordinación interinstitucional y afecta la capacidad del Estado para implementar políticas.
- **Riesgos asociados a la gobernanza:** relaciones difíciles entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y un sistema de partidos volátil dificultan alcanzar consensos y afectan el compromiso político a largo plazo para políticas prioritarias. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional y local continúa siendo difícil, lo que dificulta la lucha contra la corrupción.
- **Riesgos políticos:** Dificultades inherentes a los procesos de diálogo pueden afectar el progreso y las posibilidades de influencia positiva de las intervenciones relacionadas a los conflictos sociales. Las prioridades políticas o el mandato de actores clave pueden cambiar como resultados de las elecciones (por ejemplo, del Sistema Nacional de Diálogo). Además se debe tomar en cuenta el efecto de la presencia de grupos organizados al margen de la ley (incluidos los involucrados en el crimen organizado).
- **Riesgos específicos del sector:** Debe realizarse un esfuerzo especial para despejar las percepciones confusas acerca del papel de las organizaciones de la cooperación internacional como actor neutral en la prevención de los conflictos, aclarando que la cooperación internacional no es parte del problema.

Las medidas de mitigación podrían incluir:

- Un diálogo político constante con todos los actores clave (gobierno, sociedad civil, sector privado y el Congreso) y con todas las instituciones relacionadas al sector en cuestión.
- Dar flexibilidad a las intervenciones para responder adecuadamente a los cambios políticos y sociales.
- Construir consensos y mejorar la cooperación entre los Estados Miembros de la Unión Europea para incrementar la influencia política y la legitimidad y efectividad de apoyos futuros.
- Fortalecer las capacidades mediante los programas bilaterales y regionales actuales.

3.3 Competitividad (monto indicativo €64.8M)

3.3.1 Se buscará alcanzar los siguientes **objetivos** generales y específicos:

General: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible y contribuir a la cohesión social para reducir la pobreza.

Específicos:

1. Mejorar la competitividad y capacidad comercial de MIPYMES y cooperativas.
2. Fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales y de las MIPYMES y cooperativas para que puedan cumplir con los estándares internacionales y los requisitos del Acuerdo de Asociación UE-CA.

3.3.2. Los **resultados** esperados para cada uno de los objetivos específicos son:

Objetivo específico 1:

Resultado 1.1: Desempeño de las MIPYMES y cooperativas mejorado para fomentar la generación de ingresos y oportunidades de empleo formal.

Objetivo específico 2

Resultado 2.1: Sistema Nacional de Calidad mejorado.

Resultado 2.2: Marco regulatorio de negocios y facilitación del comercio mejorados.

3.3.3 Principales indicadores:

El marco de intervención sectorial en el anexo 2 contiene los principales indicadores para medir los resultados mencionados.

3.3.4 **Coordinación entre donantes y diálogo sobre políticas:**

Actualmente no existe una coordinación específica entre donantes en este sector. Sin embargo, se prevé que a mediano plazo, las autoridades nacionales establezcan un sistema para coordinar el trabajo de los sectores público y el privado, que incluirá a los donantes, para monitorear y dar seguimiento a las intervenciones. Mientras tanto, la UE mantiene un diálogo político con el Ministerio de Economía, particularmente con los responsables del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), para lanzar el diálogo sobre planificación y coordinación de las acciones técnicas y financieras.

En algunas áreas del país existen mecanismos de coordinación a nivel departamental entre las autoridades nacionales y locales y los representantes del sector privado. Dichos mecanismos juegan un papel importante en el establecimiento de las prioridades y en el diseño, implementación y seguimiento de los planes de competitividad.

Como parte de la programación conjunta, la UE y sus Estados Miembros prevén la realización de un análisis conjunto de este sector.

3.3.5 Compromisos financieros y políticos

El Gobierno se ha comprometido a aprobar e implementar un nuevo marco legal que contiene varias iniciativas de ley estrechamente vinculadas para promover la competitividad, que está a la espera de la aprobación del Congreso. Si fuese aprobado crearía una estructura institucional que coordinaría las acciones para mejorar el clima de negocios y de inversión, así como para fortalecer las capacidades de la MIPYMES y cooperativas. El propósito del Gobierno es fortalecer la cooperación interinstitucional, profundizar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y promover la armonización y el alineamiento de los donantes.

En lo relativo a los compromisos financieros del Gobierno para este sector, la asignación presupuestaria de PRONACOM para 2013 es de sólo GTQ 31.5 millones (aproximadamente EUR 3.0 millones). Cuando se apruebe el nuevo marco legal e institucional, se espera que la asignación presupuestaria para el sector aumente significativamente. El Gobierno está gestionando dos préstamos, uno del Banco Mundial (USD 32 millones) y el otro del BID (USD 20 millones) para ayudar a las MIPYMES a desarrollarse e integrarse en cadenas de valor.

3.3.6 Evaluación medioambiental:

De ser necesario, se realizará el tipo apropiado de evaluación medioambiental (evaluación medioambiental estratégica o evaluación de impacto en el medioambiente). Cuando sea posible, se aplicarán enfoques de crecimiento ecológicos y se promoverán los empleos ecológicos (verdes).

3.3.7 Evaluación general de riesgos

Los principales riesgos incluyen:

1. La continuidad en el tiempo de las políticas de competitividad y de desarrollo económico local no está asegurada debido a los cambios que usualmente se dan en la administración pública.
2. Factores relacionados con el clima y los desastres naturales que podrían tener un impacto negativo en la situación económica local. La degradación medioambiental, especialmente la de la tierra y la deforestación, aumentan los riesgos naturales, y se espera que el cambio climático exacerbe los riesgos asociados.
3. Problemas con la tenencia de la tierra y los conflictos relacionados.
4. El riesgo que la inseguridad y los conflictos en áreas rurales afecten las actividades de las MIPYMES y cooperativas.

5. Dificultades de coordinación a nivel central y local y entre los distintos actores podrían limitar la efectividad de la intervención.

Las medidas de mitigación podrían incluir:

1. El fortalecimiento del diálogo político con los sectores público y privado en los temas relacionados con la competitividad.
2. Promover la implementación de políticas públicas encaminadas a reducir la vulnerabilidad medioambiental en las áreas rurales.
3. Crear y mantener foros de coordinación y de diálogo a nivel local.
4. Fortalecer las alianzas público-privadas estratégicas.

4. MEDIDAS DE APOYO

El objetivo principal de tales medidas es crear capacidades y proporcionar asistencia técnica de una forma más eficiente y estructurada. Estos recursos están destinados a apoyar la comunicación y actividades para crear conciencia acerca de la cooperación de la Unión Europea. Asimismo, pueden usarse para realizar estudios temáticos y evaluaciones de impacto de los proyectos, para proporcionar apoyo para desarrollar políticas públicas y diálogo político, asistencia técnica de corta duración y apoyar iniciativas de eficiencia de la cooperación, tales como coordinación entre donantes y división del trabajo.

Anexos

1. Perfil del país
2. Estrategia conjunta entre la Unión Europea y los Estados Miembros para Guatemala 2014 -2020
3. Marco de intervenciones por sector
4. Cronograma indicativo
5. Matriz de donantes
6. Línea de base para el sector de Seguridad Alimentaria