

Estrategia de Suecia de cooperación
para el desarrollo con

Guatemala

septiembre 2008 – diciembre 2012



SECRETARÍA GENERAL
DEL GOBIERNO DE SUECIA

Estrategia de Suecia de cooperación para el desarrollo con Guatemala 2008–2012

Resumen	2
Parte 1. Objetivos y orientación de la cooperación.....	3
1.1 Objetivos generales de la cooperación.....	3
1.2 Orientación y volumen	5
1.2.1 Áreas de cooperación	5
1.2.2 Formas de cooperación para el desarrollo	8
1.2.3 Temas de diálogo.....	9
1.2.4 Volumen	10
1.3 Implementación	10
1.3.1 Colaboración con otros donantes, incluido actores multilaterales	12
1.3.2 Coherencia, armonización y coordinación	12
1.4 Seguimiento	12
Parte 2. Observaciones generales	13
2.1 Breve análisis del país	13
2.2 Breve evaluación de los resultados	16
2.3 Breve análisis de las actividades y el papel de otros donantes en el país, incluido actores multilaterales y la Comisión Europea	18
2.4 Breve análisis del papel de Suecia en el país	19
2.4.1 Conclusiones sobre las decisiones políticas de Suecia . y la Unión Europea y procesos que son importantes para la cooperación?.....	19
2.4.2 Coherencia para el desarrollo	20
2.4.3 Otras relaciones suecas	21
2.4.4 Ventajas comparativas de Suecia: conclusiones sobre .. el papel de Suecia	21
2.5 Consideraciones sobre el objetivo y la orientación de la cooperación en el futuro.....	22

Resumen

Esta estrategia define la cooperación sueca para el desarrollo con Guatemala. Se basa en la política de cooperación internacional para el desarrollo del Gobierno sueco, su política de desarrollo global, la Declaración de París y el Código de Conducta sobre la complementariedad y la división de trabajo de la Unión Europea. Los Acuerdos de Paz de 1996 constituyen el punto de partida de los objetivos, la orientación y las prioridades del apoyo sueco.

El objetivo general de la cooperación sueca para el desarrollo con Guatemala es crear las condiciones necesarias para consolidar la paz y la reducción de la pobreza desde una perspectiva de derechos fundamentales y desde la perspectiva de los pobres.

Los objetivos generales del proceso de la estrategia son: la apropiación guatemalteca de una política de reducción de la pobreza, una coordinación más eficaz de la cooperación y una mayor aplicación de enfoques programáticos con el propósito de que toda la cooperación al desarrollo con Guatemala alcance los resultados deseados.

El dialogo incluye temas estratégicos como la necesidad de una mayor voluntad política para adoptar medidas que conduzcan a avances notables en lo que se refiere a la paz, la reconciliación nacional, los derechos humanos, la inclusión y la reducción de la pobreza, con un enfoque especial en mujeres, niños y pueblos indígenas, y la apropiación de este proceso por parte de la sociedad guatemalteca. En el diálogo se destacará la continua importancia de los Acuerdos de Paz.

Debido a la situación de postconflicto en la que se encuentra Guatemala, la cooperación se caracterizará por un enfoque a largo plazo en lo que se refiere a los objetivos y de flexibilidad en lo que respecta a las formas y métodos de cooperación.

Teniendo en cuenta los resultados que ha ofrecido la cooperación sueca para el desarrollo durante el periodo 2001-2007 en relación con la implementación de los Acuerdos de Paz, se mantendrán los objetivos generales y la orientación de la estrategia anterior. La cooperación para el desarrollo se concentrará en tres áreas: gobernabilidad democrática y derechos humanos, crecimiento económico sostenible pro-pobre en áreas menos desarrolladas, y salud. Sin embargo, dentro de estas áreas de cooperación, se continuará llevando a cabo un proceso de

concentración, así como un cambio de los métodos y las formas de cooperación tratando de obtener un enfoque más programático.

Durante el periodo 18 de septiembre de 2008 – 31 de diciembre de 2012, la cooperación sueca para el desarrollo con Guatemala será de aproximadamente 170 millones de coronas suecas anuales.

Parte 1. Objetivos y orientación de la cooperación

1.1 Objetivos generales de la cooperación

La cooperación sueca para el desarrollo con Guatemala deberá contribuir, según el objetivo de la política sueca de desarrollo global (PGU), a un desarrollo global justo y sostenible y, según el objetivo de la cooperación sueca para el desarrollo, a crear las condiciones necesarias para que mujeres y hombres pobres mejoren su condición de vida.

Guatemala no tiene una estrategia de reducción de la pobreza (ERP). En lugar de ello, el punto de partida de la cooperación sueca para el desarrollo son los Acuerdos de Paz de 1996 que se consideran como el programa de desarrollo más completo y establecido de Guatemala. Los acuerdos se redactaron en consenso nacional con el propósito de combatir la desigualdad estructural mediante la construcción de una Guatemala nueva, justa, democrática e incluyente. El apoyo sueco se adaptará a las prioridades y planes del Gobierno de Guatemala cuando éstos coincidan con los Acuerdos de Paz.

El objetivo general de la cooperación sueca para el desarrollo con Guatemala es crear las condiciones necesarias para consolidar la paz y la reducción de la pobreza desde una perspectiva de derechos fundamentales y desde la perspectiva de los pobres. La atención se centrará en lograr avances notables en lo que se refiere a la paz, la reconciliación nacional¹, los derechos humanos, la reducción de la pobreza, la igualdad social y la inclusión², así como la igualdad de

¹ La reconciliación se define como un proceso social que incluye justicia, indemnización y reconocimiento, una admisión mutua de sufrimiento en el pasado y un cambio de actitudes y conductas destructivas por relaciones constructivas para una paz sostenible.

² La inclusión comprende también el derecho de grupos que antes estaban excluidos a conservar su peculiaridad cultural.

género, con un enfoque especial en la situación de mujeres, niños y pueblos indígenas.

Los objetivos generales del proceso de la estrategia son la apropiación guatemalteca de una política de reducción de la pobreza, una coordinación más eficaz de la cooperación mejorando la coordinación operativa y una mayor aplicación de enfoques programáticos con el propósito de que toda la cooperación para desarrollo con Guatemala alcance los resultados deseados.

El diálogo incluye temas estratégicos como destacar la importancia de una voluntad política por una gestión que conduzca a avances notables en lo que se refiere a la paz, la reconciliación nacional, los derechos humanos, la inclusión y la reducción de la pobreza, con un enfoque especial en mujeres y pueblos indígenas. Se resaltarán la apropiación de este proceso por parte de la sociedad guatemalteca. En el diálogo se destacará la continua importancia de los Acuerdos de Paz señalando la necesidad de una reforma del servicio civil y una reforma fiscal y la responsabilidad del Estado al respecto. La perspectiva de derechos fundamentales y la perspectiva de los pobres, incluido la de los niños, definen la cooperación sueca para el desarrollo con Guatemala, así como la defensa del respeto por los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales.

Durante la planificación, la implementación y el seguimiento de la cooperación para el desarrollo, se aplicarán los siguientes principios generales:

La cooperación sueca para el desarrollo se orienta hacia iniciativas que atienden la causa principal del conflicto armado: la exclusión general de grandes partes de la población, sobre todo mujeres y pueblos indígenas. Se dará prioridad a los derechos humanos de mujeres y pueblos indígenas y a su participación en todas las áreas de cooperación. La Declaración de París y el Código de Conducta sobre la complementariedad y la división de trabajo de la Unión Europea deben definir toda la cooperación sueca para el desarrollo. Suecia tratará de obtener armonización, coordinación y complementariedad en relación con otros actores bilaterales y multilaterales. Se debe aplicar en Guatemala los principios para el compromiso internacional en estados frágiles y situaciones de fragilidad establecidos por la OCDE/CAD y las resoluciones del consejo de la Unión Europea en cuanto a situaciones de fragilidad en países en desarrollo.

De las tres prioridades temáticas de la cooperación para el desarrollo establecidas por el Gobierno sueco (democracia y derechos humanos, clima y medio ambiente y fomento de la igualdad de género y el papel de la mujer en el desarrollo), la primera (democracia y derechos humanos) y la tercera (igualdad de género y papel de la mujer en el desarrollo) constituyen el punto de partida de todo el programa. La cooperación para el desarrollo se diseñará además de manera que contribuya a un uso sostenible y justo de los recursos naturales y reduzca la exposición de los pobres a los desastres naturales y a los cambios climáticos considerando estas cuestiones de manera sistemática en la gestión de la cartera de actividades.

1.2 Orientación y volumen

Los objetivos de los Acuerdos de Paz comprenden, entre otras cosas, una democratización del Estado dando fin a la discriminación histórica de los pueblos indígenas, la modernización del sistema judicial para reducir la impunidad y la responsabilidad del Estado en la preservación de los derechos humanos y el desarrollo de todos los ciudadanos. Los Acuerdos de Paz señalan también que el Estado debe frenar la corrupción, fomentar la participación económica activa de los ciudadanos y el uso sostenible de los recursos naturales, mejorar la capacidad productiva y las inversiones en la infraestructura y crear un sistema de salud moderno, nacional e incluyente que comprenda servicios de prevención de la salud, asistencia sanitaria y rehabilitación.

1.2.1 Áreas de cooperación

Durante el periodo de la estrategia, la cooperación para el desarrollo se concentrará en las siguientes áreas: gobernabilidad democrática y derechos humanos, crecimiento económico sostenible pro-pobre en áreas menos desarrolladas, y salud. En lo que se refiere al volumen, el área prioritaria de cooperación es la de gobernabilidad democrática y derechos humanos.

La elección de áreas de cooperación se basa en las conclusiones de la evaluación de los resultados y el análisis del país acerca de la necesidad de grandes cambios estructurales y de una mayor confianza entre la ciudadanía y el Estado y de aumentar la facultad del Estado para llevar a cabo una política de transición activa en conformidad con los compromisos de los Acuerdos de Paz.

*Gobernabilidad democrática y derechos humanos**Objetivos de Suecia:*

- (i) Un Estado más representativo con mayor capacidad y una división de responsabilidades mejor definida entre la administración central y la local.
- (ii) Fortalecimiento de los derechos humanos de mujeres, pueblos indígenas y niños y mejores mecanismos de participación democrática.
- (iii) Reducción de la impunidad y mejores mecanismos de resolución pacífica de los conflictos.

En esta área, el apoyo para alcanzar el objetivo (i) debe contener actividades que contribuyan a reforzar la sociedad civil y a aumentar la confianza, la representatividad y la legitimidad del sistema de partidos políticos, por ejemplo, a través de acciones o actividades para aumentar la participación electoral que anteriormente hayan dado buenos resultados. Además, el apoyo debe contener actividades que fortalezcan la capacidad de las autoridades locales y centrales para cumplir sus funciones fundamentales, entre ellas la implementación de los Acuerdos de Paz.

Para alcanzar el objetivo (ii), el apoyo debe contener actividades que contribuyan a garantizar en mayor medida los derechos humanos de mujeres, pueblos indígenas y niños en relación con todas las decisiones políticas importantes. El apoyo se utilizará también para que las asignaciones presupuestarias del Estado y los municipios garanticen los derechos de estos grupos. Las actividades contribuirán a que se cumpla en mayor medida la convención 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas. El apoyo debe contener actividades por medio de organizaciones no gubernamentales y organismos oficiales para aumentar la participación y la influencia de mujeres y pueblos indígenas en los procesos de decisiones políticas a nivel central y local. Además, el apoyo debe contener actividades que contribuyan a que se respeten en mayor medida los derechos de personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transexuales.

Para alcanzar el objetivo (iii), el apoyo debe contener actividades que contribuyen a mejorar la capacidad institucional para llevar a cabo instrucciones judiciales e investigar el crimen organizado, incluido la trata de personas, por ejemplo, por medio de organizaciones no gubernamentales y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) de la ONU. Además, el apoyo debe contener actividades que contribuyan a que mujeres, hombres y niños que hayan sido víctimas de atropellos durante el conflicto armado obtengan

justicia, resarcimiento y reparación; y fortalecer los recursos de los actores nacionales que trabajan para reducir la impunidad.

El diálogo relacionado con esta área de cooperación incluye temas como la responsabilidad del Estado en lo que se refiere al trabajo de reconciliación nacional, a la lucha contra la impunidad histórica y actual y a llevar a cabo una reforma del servicio civil y una reforma fiscal.

Suecia trabajará activamente para que la coordinación de la cooperación sea más eficaz en este sector.

Crecimiento sostenible pro-pobre en áreas menos desarrolladas

Objetivos de Suecia: Una mayor participación económica y social de grupos marginados en áreas menos desarrolladas, sobre todo pueblos indígenas y mujeres.

Para alcanzar el objetivo en esta área, el apoyo debe contener, entre otras cosas, actividades que contribuyan a que más personas pertenecientes a comunidades indígenas, mujeres y niños en áreas menos desarrolladas, tengan acceso a herramientas para cambiar su situación; por ejemplo, microcréditos, método que ha demostrado tener éxito anteriormente. En el trabajo para fomentar un desarrollo sostenible, el sector privado desempeña un papel importante. El crecimiento económico y el aumento del comercio internacional son importantes para la reducción de la pobreza. Las actividades que refuerzan y crean posibilidades para la economía de Guatemala y conducen a un aumento del comercio internacional pueden contribuir a este desarrollo. Se incluirá por tanto en esta área de cooperación un apoyo al desarrollo y el fortalecimiento de la industria y el comercio local, con un enfoque especial en la pequeña y mediana empresa y el desarrollo rural. El apoyo contribuirá a condiciones de trabajo dignas y a un uso sostenible de los recursos naturales y, por consiguiente, a la prevención de los efectos de los desastres naturales. La adopción de una perspectiva de prevención de conflictos es de especial importancia en actividades relacionadas con la propiedad de la tierra.

El diálogo relacionado con esta área de cooperación incluye temas como la institucionalización del catastro nacional y cuestiones sobre el clima comercial y empresarial con un enfoque especial en la agricultura sostenible y la pequeña y mediana empresa que incluye a mujeres y pueblos indígenas.

Salud

Objetivos de Suecia:

- (i) Mayor acceso de personas pobres a asistencia médica y a servicios de salud de calidad, con un enfoque especial en la asistencia primaria.
- (ii) Reducción de la mortalidad materno infantil y materna y mejoramiento de la salud y derechos sexuales y reproductivos (SDSR).

Los objetivos están diseñados en línea con las metas establecidas en los Acuerdos de Paz en el campo de salud: un derecho igualitario y universal a la mejor salud posible. Para alcanzar los objetivos (i) y (ii) en el área de cooperación de salud, el apoyo debe contener actividades, por ejemplo, por medio del Ministerio de Salud y organizaciones no gubernamentales que contribuyan a aumentar la capacidad del Ministerio, a incrementar la participación local en el diseño del sistema de salud, a reforzar la capacidad local y aprovechar los conocimientos médicos tradicionales, a mejorar la alimentación y reducir la desnutrición crónica en niños menores de cinco años y a aumentar el acceso a un servicio y una asistencia médica adecuada de las víctimas de la violencia de género. Se añadirá además la aplicación de actividades que anteriormente hayan dado buenos resultados para reducir la mortalidad materno infantil. Se prevé que estas mejoras pueden contribuir a aumentar la confianza en el Estado y su legitimidad.

El diálogo relacionado con esta área de cooperación incluye temas como la igualdad de género con énfasis en la salud y derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género y el fomento de la asistencia de salud universal, incluido la reducción de la mortalidad materna.

1.2.2 Formas de cooperación al desarrollo

Para cumplir los objetivos en el área de gobernabilidad democrática y derechos humanos, se requieren tanto inversiones económicas como mejoras de la capacidad y cambios de actitudes. La flexibilidad es importante, ya que se trata de apoyar procesos estratégicos cuando surge la oportunidad.

La cartera de cooperación se concentra para aumentar la eficacia y mejorar la complementariedad con otros donantes. Se buscarán enfoques programáticos en todas las áreas de cooperación. El apoyo estratégico para reforzar la capacidad del Estado guatemalteco continuará siendo una parte importante de la cooperación sueca.

La ausencia por parte del Estado de iniciativas programáticas y de capacidad para abordar los problemas estructurales de la sociedad hace necesario el uso de canales de cooperación no estatales. La sociedad civil guatemalteca, el sistema de la ONU y otras organizaciones multilaterales constituyen por tanto actores fundamentales para la cooperación al desarrollo. En los casos en los que el ejecutor es el sistema de la ONU y otros actores multilaterales, el proyecto incluye medidas para reforzar la capacidad del Estado. El diálogo es un instrumento decisivo para el cumplimiento de los objetivos en esta área. El financiamiento conjunto con otros donantes debe ser considerado al adoptar decisiones sobre actividades en todas las áreas de cooperación.

En el área de cooperación de crecimiento sostenible pro-pobre en áreas menos desarrolladas, se buscarán enfoques programáticos en estrecha coordinación con otros donantes. Se prevé que los canales de cooperación sean organismos oficiales (centrales, regionales y locales), actores privados, la sociedad civil y, en casos apropiados, bancos multilaterales y el sistema de la ONU.

El sector de salud es el área de cooperación que cuenta con las mejores condiciones para aplicar un programa sectorial junto con otros donantes. Suecia seguirá defendiendo el programa sectorial y se basará en el plan sanitario y el presupuesto sanitario del Gobierno cuando éstos coincidan con las prioridades de los Acuerdos de Paz. Se prevé que el apoyo se canalice directamente por medio de organismos oficiales u organizaciones multilaterales.

1.2.3 Temas de diálogo

Según se indica en la evaluación de los resultados, la combinación de apoyo económico y diálogo político es una condición necesaria para obtener resultados en la cooperación para desarrollo en Guatemala. Suecia mantiene un diálogo político a varios niveles, tanto mediante relaciones bilaterales vinculadas a la cooperación al desarrollo como multilateralmente.

En colaboración con la ONU y otras instituciones y donantes multilaterales, se sostiene un diálogo sobre apoyo programático y otros procesos de coordinación. También se mantiene un diálogo sobre temas específicos relacionados con cuestiones de orden técnico de las actividades.

El diálogo sobre la implementación de la Declaración de París acerca de la eficacia de la cooperación para el desarrollo se mantiene principalmente en el Grupo de los Trece (G-13) que está compuesto por los ocho donantes bilaterales y los cinco donantes multilaterales más grandes. En lo que respecta a los Acuerdos de Paz, se sostiene un diálogo con agencias de la ONU: en el pasado sobre todo con la Misión de Verificación de la Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) y durante los últimos años con el PNUD y el Grupo de amigos bajo la dirección de Noruega (del que formaban parte, entre otros, Suecia y Estados Unidos). Minugua y el Grupo de amigos han finalizado su trabajo, por lo que Suecia se enfrenta a nuevas exigencias en lo que se refiere a desempeñar un papel activo para indicar la importancia de los procesos de paz destacando los temas de diálogo que se identifican en las respectivas áreas de cooperación.

1.2.4 Volumen

Durante el periodo 2008-2012, la cooperación sueca para el desarrollo será de aproximadamente 170 millones de coronas suecas anuales. Además, se reservarán fondos especiales para posible ayuda humanitaria y para organizaciones no gubernamentales.

1.3 Implementación

En todas las áreas de cooperación es necesario aplicar un enfoque de sensibilidad a los conflictos para prevenirlos activamente y apoyar soluciones pacíficas. Un análisis continuo de poder y conflictividad se hará para revisar el efecto de la estrategia. La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU define el trabajo en favor de la participación activa de las mujeres en la construcción de la paz y la implementación de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

Se buscarán sinergias entre las diferentes áreas del apoyo sueco para obtener los mejores resultados posibles. La identificación de los procesos y los actores de la transición, tanto positivos como negativos, es un factor decisivo para la implementación de los Acuerdos de Paz y el consiguiente cumplimiento de los objetivos del apoyo sueco. Suecia debe apoyar los intentos de acercamiento constructivo entre la sociedad civil y los actores del Estado para implementar los Acuerdos de Paz y tratar de ampliar el apoyo a procesos reformadores de actores de cooperación no convencionales, como el sector privado.

Los riesgos en la implementación de la estrategia coinciden con los mayores obstáculos al desarrollo: falta de voluntad y acuerdo político, corrupción generalizada y crimen organizado. El actual nivel de conflictividad en Guatemala constituye también un riesgo. Combinando la cooperación para el desarrollo con un diálogo político e integrando una perspectiva de prevención de los conflictos y una perspectiva de sensibilidad a los conflictos, se prevé que la cooperación sueca para el desarrollo podrá afrontar estos riesgos.

La situación actual en Guatemala hace que resulte difícil pronosticar la evolución durante los próximos cinco años. El análisis del poder en curso y un análisis sobre la conflictividad que considere las consecuencias de la cooperación para el desarrollo constituirán por tanto una importante documentación al respecto. A continuación ofrecemos dos posibles escenarios hipotéticos sobre la evolución del país y las consecuencias que pueden tener para la cooperación para el desarrollo: uno positivo y otro negativo.

En un escenario hipotético positivo, el Gobierno sigue una política destinada a reducir la pobreza y aumentar la inclusión de los pueblos indígenas y las mujeres, lo cual lleva a un Estado moderno con mayor estabilidad económica, mejor manejo de conflictos y menor impunidad. Las consecuencias para la cooperación sueca para el desarrollo serían entonces que Suecia apoyaría al Estado en los procesos de cambio y actuaría previniendo conflictos mediante un diálogo con actores de cooperación no convencionales (por ejemplo, el sector privado). En este escenario hipotético, el apoyo sueco seguiría en mayor medida los planes de desarrollo del Gobierno en formas de cooperación más programáticas.

En un escenario hipotético negativo, la capacidad del Estado y la voluntad política se debilitan, el crimen organizado se intensifica y la situación de la seguridad empeora. A causa de ello, el desarrollo económico es negativo y aumenta la pobreza y la migración, lo que fomenta revueltas y soluciones políticas autoritarias. En este escenario hipotético, las consecuencias para la cooperación para el desarrollo serían que la cooperación se asignaría a necesidades humanitarias urgentes, gestión de crisis y conflictos y actividades destinadas a crear condiciones para una política orientada hacia los pobres. El sistema de la ONU y la sociedad civil constituirían en este escenario hipotético los principales canales para la cooperación sueca para el desarrollo.

1.3.1 Cooperación con otros donantes, incluyendo a actores multilaterales

Entre las cooperaciones de la Comisión Europea y la de Suecia se buscará complementariedad y sinergias y posible financiamiento conjunto mediante la intensificación del diálogo. La coordinación y el trabajo de incidencia de Suecia en el círculo de la Unión Europea es un complemento significativo a la coordinación dentro del círculo de donantes más amplio. La aportación de Suecia tanto a escala global como bilateral contra la corrupción y el crimen organizado es importante.

Los organismos oficiales, las organizaciones no gubernamentales suecas y guatemaltecas y el sistema de la ONU constituirán los colaboradores más importantes para Suecia en la cooperación con Guatemala. En varios casos, la cooperación para el desarrollo puede financiarse conjuntamente con otros donantes y/o delegarse.

1.3.2 Coherencia, armonización y coordinación

Suecia debe trabajar activamente para implementar la Declaración de París, mejorar la coordinación y la armonización entre donantes y buscar sinergias con otros donantes, sobre todo en las áreas de democracia y derechos humanos y salud.

Cuando se den las condiciones oportunas, la cooperación deberá apoyar los procesos de cambio deseados por medio de la instituciones nacionales guatemaltecas. Mediante este enfoque, puede obtenerse una mayor apropiación por parte del país.

1.4 Seguimiento

A la luz del nivel de conflictividad y la grave situación por la que pasa Guatemala, es necesario llevar a cabo un seguimiento de la estrategia y una revisión de las prioridades tomando como base los marcos hipotéticos presentados. Se hará un análisis de poder y conflictividad para examinar importantes procesos y actores de la transición, así como obstáculos al desarrollo y la línea adoptada en la cooperación al desarrollo. En el sector de salud se efectúa una evaluación ambiental estratégica (EAE) durante el periodo para ayudar a priorizar en esta área.

El apoyo sueco al Instituto Nacional de Estadística será importante también en el futuro para reforzar las sistemas nacionales de estadísticas.

En el seguimiento de los resultados de la comunidad internacional, la atención se centrará en los Objetivos del Milenio y los objetivos de reducción de la pobreza fijados por el Gobierno de Guatemala. Debido a la situación de posconflicto que reina en Guatemala, se efectuará una revisión parcial de los resultados de la cooperación durante 2010. La revisión incluirá una verificación de que la orientación de la cooperación sueca y sus canales siguen siendo pertinentes. Con el propósito de mejorar el seguimiento de resultados, se dará mayor importancia al mejoramiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Parte 2. Observaciones generales

2.1 Breve análisis del país

Guatemala es un país multiétnico, multicultural y multilingüe. Los Acuerdos de Paz que se firmaron en 1996 después de 36 años de conflicto armado interno contenían reformas para reducir la exclusión de grandes grupos de población, sobre todo de los pueblos indígenas y las mujeres, lo cual fue identificado como la causa fundamental del conflicto. Hasta el momento, el trabajo para implementar los Acuerdos de Paz ha conducido a avances en forma de leyes aprobadas, el establecimiento de instituciones clave, la limitación del poder formal de los militares, el fortalecimiento de la sociedad civil, el aumento de la participación electoral y mejores condiciones para la participación ciudadana. Los derechos de los pueblos indígenas han sido ratificados y han disminuido las violaciones de los derechos humanos sancionadas por el Estado.

Los avances han sido limitados en lo que se refiere a las reformas necesarias para aumentar la inclusión. La situación no ha cambiado en cuanto al reparto desigual de la tierra y los recursos entre la población indígena y el resto de los habitantes, la baja recaudación fiscal que dificulta las inversiones sociales y la política de redistribución y la corrupción en la administración pública. La incapacidad del Estado para controlar las estructuras de seguridad ilegales y la impunidad tanto histórica como actual suponen un riesgo de conflictos y un obstáculo para un desarrollo democrático.

Gracias al aumento de la exportación, las remesas y las inversiones extranjeras, Guatemala ha experimentado un crecimiento económico más alto durante los últimos años, lo cual, debido a un reparto desigual

de los ingresos y los recursos, no ha favorecido a los pobres. No es probable que se alcancen los Objetivos del Milenio sin cambios profundos en las políticas.

La pobreza en Guatemala está concentrada geográficamente en áreas rurales. La distribución desigual de la tierra, los recursos y de los ingresos, así como la ausencia de medidas para reducirla es una causa fundamental de la extensión de la pobreza y del nivel de conflictividad actual. Los pueblos indígenas del país, que constituyen entre el 40 y el 60 por ciento de la población, viven en la pobreza en mayor medida que el resto de la población. Según datos nacionales de 2006, el 51 por ciento de los guatemaltecos son pobres y el 15 por ciento viven en pobreza extrema. La brecha económica entre mujeres y hombres es considerable.

Los guatemaltecos pobres tienen menor posibilidad de participar, de ejercer influencia, de hacer valer sus derechos y menor acceso a servicios sociales básicos y al seguridad legal. La participación de las mujeres y los pueblos indígenas ha aumentado durante los últimos años, pero su representación en el Gobierno y el Parlamento es baja si se compara internacionalmente. Por otra parte, los partidos políticos no logran representar debidamente los intereses de los ciudadanos.

La incapacidad del Estado guatemalteco para ofrecer protección y servicios sociales básicos, así como educación y asistencia médica y sanitaria es un problema concreto experimentado por los pobres y una expresión evidente de la debilidad del Estado. Pese a que la mortalidad materno infantil ha disminuido durante los últimos años, sigue manteniéndose a niveles comparables con el país más pobre de Latinoamérica, Haití. La incidencia de la desnutrición crónica en niños – el 69 por ciento en comunidades indígenas– es mayor que en la mayoría de los países africanos. La prevalencia del VIH/SIDA se mantiene oficialmente en un uno por ciento, pero las estadísticas son incompletas. El tema de salud y derechos sexuales y reproductivos está poco atendido.

La cuestión de la propiedad de la tierra es especialmente problemática, ya que el reparto desigual contribuye a la sobreexplotación, al aumento de la contaminación medioambiental y a la exposición a desastres naturales. La falta de ocupación productiva, sobre todo entre los jóvenes, contribuye a una extensa migración que tiene consecuencias negativas en forma de una reducción del compromiso cívico, una mayor vulnerabilidad y un aumento de la violencia juvenil.

Guatemala está en una región expuesta en lo que respecta a desastres naturales. La capacidad del Gobierno para afrontar necesidades humanitarias urgentes es limitada. Los pobres son especialmente vulnerables a las desastres naturales, ya que viven con frecuencia en zonas de riesgo con una deficiente de calidad de vivienda y una falta de acceso a tierra.

Durante los últimos años, Guatemala ha experimentado una aceleración de la violencia y un aumento de la impunidad, con una mayor tasa de mortalidad anual que durante el conflicto armado. La falta de un sistema judicial que funcione en combinación con un sector de seguridad privatizado en el que los ricos compren su protección, hace que la inseguridad afecte de manera más intensa a los pobres.

Los ataques y las amenazas contra activistas de derechos humanos han aumentado durante los últimos años. La exclusión de grandes grupos de la población también puede considerarse como violaciones de los derechos humanos. Los grupos que están especialmente estigmatizados y expuestos a la discriminación son los discapacitados, los homosexuales, bisexuales y transexuales y los infectados por el VIH/SIDA.

El índice de asesinatos de mujeres y niños está entre los más altos del mundo. Este índice es mayor en las ciudades –las partes más ricas del país, pero las víctimas son principalmente ciudadanos pobres. La violencia de género es considerable y permanece en gran medida oculta. La impunidad por asesinato, que actualmente es del 98 por ciento, tiene varias causas: la debilidad del Estado, la corrupción generalizada y el aumento del crimen organizado. El tráfico de drogas, la trata de personas y las adopciones ilegales mueven enormes cantidades de dinero en Guatemala, lo que contribuye a la desviación de los recursos y a la corrupción. Estas fuerzas cooperan a menudo con organizaciones de seguridad ilegales y constituyen estructuras paralelas de poder frente a un Estado débil.

Que los pobres no tengan satisfechas sus necesidades básicas ni vean representados sus intereses por el sistema político establecido contribuye al aumento de la desconfianza hacia el Estado. Esta desconfianza constituye un obstáculo decisiva al desarrollo y genera riesgos de conflictos.

Los agentes nacionales de cambio pueden dividirse en los pobres y sus organizaciones, el Estado, las partes progresivas del sector privado y las

partes de la sociedad que se oponen a un cambio de la distribución del poder. Existen además agentes de cambio externos en forma de empresas multinacionales, donantes y entidades multilaterales. Los donantes desempeñan un papel fundamental en el diálogo con el Estado. El Gobierno dirigido por Álvaro Colom, que entró en funciones en enero de 2008, ha prometido amplias reformas para impulsar el desarrollo social y económico, aumentar la seguridad y reducir la impunidad. Sin embargo, el apoyo parlamentario del Gobierno ha sido débil desde el principio de su mandato.

2.2 Breve evaluación de los resultados

Los Acuerdos de Paz constituyeron la plataforma de la cooperación sueca para el desarrollo sueca con Guatemala durante el último periodo estratégico (2001-2007). Las tres áreas de cooperación prioritarias fueron i) consolidación del estado de derecho y la democracia, ii) combate de la discriminación de las mujeres y los pueblos indígenas y la participación y los derechos de estos grupos y iii) cambios estructurales económicos para alcanzar un crecimiento con una distribución más equitativa. Durante ese periodo, se canalizaron 757 millones de coronas suecas a Guatemala para la implementación de la estrategia, aparte del apoyo destinado a ayuda humanitaria y a organizaciones no gubernamentales suecas.

Según la evaluación de resultados llevada a cabo en el año 2006, la cooperación estuvo en línea con las prioridades de la estrategia y los Acuerdos de Paz y se utilizaron formas de cooperación adecuadas. La cooperación sueca contribuyó a resultados importantes vinculados con la implementación de los Acuerdos de Paz y el apoyo estratégico de nuevas instituciones fundadas a partir de estos acuerdos, pero la cooperación también tuvo dificultades a causa de la débil apropiación nacional. Se dio gran énfasis al sector de democracia y derechos humanos (áreas de cooperación i y ii), al cual se asignó el 80 por ciento de los recursos. El sistema de la ONU constituyó el principal canal de la cooperación sueca (60 por ciento), sobre todo para apoyar el establecimiento de instituciones con base a los Acuerdos de Paz. La sociedad civil constituyó el segundo canal más grande. Se llevó a cabo una concentración de la cartera de actividades de la embajada y el número de contribuciones se redujo de 34 a 25 durante el periodo de la estrategia.

Resultados concretos a los que ha contribuido la cooperación sueca durante el periodo 2001-2007 en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz:

- Mayor participación electoral entre mujeres, pueblos indígenas y la población rural. La participación electoral en el país aumentó en total del 55 por ciento en 2003 al 60,5 por ciento en 2007; la participación subió más en las zonas rurales llegando en 2007 al 75-80 por ciento.
- Fortalecimiento de la política de igualdad de género y antidiscriminatoria.
- Fortalecimiento de la legislación de derechos humanos, por ejemplo, nueva ley de adopciones y mayor aplicación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.
- Mejoramiento del sistema estadístico nacional y por tanto mejores condiciones para orientar las actividades nacionales de desarrollo económico y social.
- Partidos políticos más representativos e institucionalizados, con programas de Gobierno mejor definidos.
- Mejoramiento de las condiciones para investigar transgresiones históricas de los derechos humanos mediante el restablecimiento de los archivos de la policía nacional.
- Reducción de la mortalidad infantil del 20-40 por ciento y disminución de la mortalidad materna del cinco por ciento en los cinco departamentos/áreas de salud más pobres y mayor acceso de personas pobres a medicinas y vacunas.
- El sistema de microcréditos ha permitido que personas pobres, como mujeres indígenas viviendo en pobreza extrema, hagan inversiones rentables y mejoren sus viviendas.
- Modelos de prevención de la violencia juvenil elaborados a nivel local.

Según la evaluación, el diálogo político ha sido importante para los resultados de la cooperación, donde Suecia se ha especializado en cuestiones de derechos humanos, la igualdad de género, la inclusión y la necesidad de reformas estructurales. Hubo coherencia entre el apoyo de Suecia por medio de la sociedad civil y el dirigido a las instituciones del Estado, aunque los efectos de sinergia fueron limitados, ya que la relación entre el Estado y la sociedad civil se caracteriza, en general, por la desconfianza, lo que dificulta una colaboración constructiva. La cooperación estuvo orientada en mayor grado hacia los derechos políticos y civiles y en menor grado hacia los derechos económicos, sociales y culturales.

La crítica de los analistas sobre el apoyo sueco se refiere a los mecanismos de seguimiento y evaluación que fueron insuficientes y a la ausencia de un sistema regularizado de indicadores, lo que dificulta el seguimiento de los resultados. Además, los avances en la creación de enfoques programáticos han sido lentos.

Suecia debe seguir apoyando iniciativas de cambios estructurales para aumentar la inclusión. Debe respaldarse una política de reducción de la pobreza a largo plazo y un enfoque programático de la cooperación, apoyando un acercamiento constructivo entre actores estatales y la sociedad civil con el propósito de implementar los Acuerdos de Paz.

La perspectiva de derechos fundamentales debe seguir marcando todas las áreas de cooperación con un mayor énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales, lo que implica una orientación hacia la necesidad de servicios sociales y posibilidades de generar ingresos. El apoyo debe dirigirse en mayor medida a las áreas menos desarrolladas y a la población más pobre. La combinación entre cooperación y diálogo político sigue siendo importante, ya que la voluntad política de cambio es un factor decisivo en Guatemala. Deberá darse mayor importancia al seguimiento de los resultados de la cooperación.

2.3 Breve análisis de las actividades y el papel en el país de otros donantes, incluido actores multilaterales y la Comisión Europea

En 2006, Suecia era el cuarto donante bilateral más grande después de Estados Unidos, España y Japón. Otros donantes bilaterales de importancia son Países Bajos, Alemania y Canadá. Noruega está terminando gradualmente su cooperación. Todas las grandes agencias de la ONU tienen presencia en Guatemala, así como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La Comisión Europea cuenta con un programa del mismo volumen que el de Suecia. Las líneas principales de la estrategia de la Comisión Europea en Guatemala durante 2007-2013 son la cohesión social y el crecimiento económico mediante el desarrollo local y rural. Las prioridades coinciden en varios aspectos con las de Suecia, es decir, la necesidad de reforzar las instituciones del Estado y crear empleos y el enfoque en los derechos y la participación de los pueblos indígenas. Hasta el momento, la coordinación global de la cooperación al desarrollo en Guatemala ha sido insuficiente. Existen mecanismos para ello en el Grupo de Coordinación de Cooperación, donde los donantes bilaterales se turnan para ocupar la presidencia. La coordinación de la cooperación ha funcionado mejor en sectores con

una clara apropiación política y nacional: sobre todo en los sectores de educación y salud. Varios de los grandes donantes tienen presencia en el sector de la educación. En el sector de salud, el número de donantes es mucho menor, pese a que las necesidades en el sector son grandes, lo que ha contribuido a la conclusión de que la cooperación sueca debe dirigirse a este sector. En el sector de agua y saneamiento, en el que Suecia tenía antes un compromiso de muchos años, están presentes, entre otros, Japón y España, lo que ha llevado a adoptar la decisión de no dar prioridad a este sector.

El sector de gobernabilidad democrática y derechos humanos es el área de cooperación en Guatemala con mayor presencia de donantes y, al mismo tiempo, en el que peor funciona la coordinación. Esta circunstancia puede deberse a la ausencia de un plan bien definido por parte del Gobierno, la falta de enfoques programáticos más amplios y la gran amplitud de canales de implementación. En el sector legal hay varios donantes presentes. Otros donantes apoyan actividades de participación ciudadana e instituciones democráticas, sobre todo el tema de inclusión de los pueblos indígenas. En estas áreas, Suecia actúa activamente para que la coordinación de la cooperación resulte más eficaz y existen buenas posibilidades para ello en el sistema de la ONU, lo que proporciona condiciones para alcanzar resultados sostenibles en colaboración con otros. En el sector de la seguridad, la presencia es más limitada, ya que una condición necesaria para brindar cooperación en esta área es una iniciativa de Guatemala en lo que se refiere a una reforma sectorial. En el campo de crecimiento económico sostenible pro-pobre también hay una serie de donantes, pero hasta el momento Suecia ha sido la única entidad bilateral que apoya la política de desarrollo rural del Gobierno.

2.4 Breve análisis del papel de Suecia en el país

Las relaciones bilaterales entre Guatemala y Suecia son relativamente limitadas fuera de la cooperación para el desarrollo y el diálogo político. Sin embargo, a nivel regional y global existen muchos intereses comunes en otras áreas políticas en las que la actuación de Suecia puede influir en el desarrollo de Guatemala.

2.4.1 Conclusiones de las decisiones políticas de Suecia y la Unión Europea y procesos que son importantes para la colaboración

En junio de 2007 se iniciaron negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica que está previsto

que finalicen durante el 2009. El acuerdo consta de tres pilares: cooperación al desarrollo, diálogo político y comercio. Suecia ha actuado para que la Unión Europea abra su mercado a importantes productos agrarios guatemaltecos como, por ejemplo, bananos, café tostado y azúcar, que hasta el momento no han estado incluidos en las preferencias arancelarias generales de la Unión Europea para países en desarrollo.

2.4.2 Coherencia para el desarrollo

La actuación de Suecia globalmente en cuestiones de migración y el diálogo con Estados Unidos, que es el objetivo de la mayor parte de los migrantes guatemaltecos, podría influir en la situación de Guatemala. Se prevé además que una política que contribuya a un aumento de las posibilidades de empleo en Guatemala podría reducir las consecuencias negativas relacionadas con la migración. Este es una cuestión que afecta tanto a la cooperación como a otras áreas políticas. Suecia trabajará activamente a nivel global y bilateral contra fenómenos transnacionales como la corrupción y el crimen organizado. El traslado temporal de investigadores de la policía sueca a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) de la ONU constituye una valiosa aportación a nivel nacional.

La actuación de Suecia a nivel tanto global como regional para un uso sostenible de los recursos naturales y la prevención del cambio climático puede beneficiar a Guatemala, que es vulnerable a las desastres naturales y que enfrenta desafíos en el área del medio ambiente. La protección del agua y las zonas forestales con una rica diversidad biológica, el uso sostenible de la tierra, los efectos de los cambios climáticos y el fortalecimiento de las instituciones públicas que se dedican a asuntos medioambientales son cuestiones urgentes para el país. La cuestión energética es también fundamental, ya que Guatemala es el mayor consumidor y productor de electricidad de Centroamérica y solo una pequeña porción proviene de fuentes de energía renovable. El trabajo de Suecia para la responsabilidad social empresarial a nivel global es también importante para los pobres de Guatemala, ya que muchas de las empresas multinacionales de Guatemala no vigilan los intereses de este grupo.

2.4.3 Otras relaciones suecas

Varias organizaciones no gubernamentales suecas tienen presencia en Guatemala, mientras que el número de actores económicos suecos en el país y el intercambio comercial es muy limitado. En 2005, entró en vigor un acuerdo de protección de las inversiones entre Guatemala y Suecia.

Dada la limitada presencia de Suecia en Guatemala, es importante actuar mediante canales globales y regionales junto a medidas que estimulen un aumento del intercambio en el futuro, por ejemplo, fomentando el comercio. Así, el Consejo de Comercio Exterior de Suecia (Exportrådet) puede contribuir a fomentar las relaciones comerciales de Guatemala e incrementar el intercambio con empresas y organizaciones suecas. El sistema industrial y comercial sueco es muy competente en lo que respecta al uso sostenible de los recursos naturales y a su responsabilidad social en un sentido más amplio como la posición adoptada en relación con la corrupción, los problemas de discriminación y la colaboración con los sindicatos. Suecia debe actuar también por medio de la Unión Europea para contribuir a un desarrollo sostenible en Guatemala en áreas como el comercio, el medio ambiente, la migración y la seguridad.

2.4.4 Ventajas comparativas de Suecia: conclusiones sobre el papel de Suecia

Gracias a su largo compromiso en los procesos de paz en Centroamérica, Suecia disfruta de un amplio grado de confianza en relación con los actores guatemaltecos. Suecia puede promover de modo creíble la implementación de los Acuerdos de Paz. Actores tanto de la sociedad civil como del Estado consideran a Suecia como un importante aliado en la gestión de cuestiones complicadas en el contexto guatemalteco. Suecia ofrece además ventajas comparativas al no tener intereses económicos y geopolíticos en la región. En conjunto, estos aspectos contribuyen a que Suecia sea considerado un colaborador serio e imparcial. Por lo demás, Suecia realiza un trabajo de igualdad de género a largo plazo en Guatemala y cuenta con un proyecto nacional de salud y derechos sexuales y reproductivos, sobre todo en relación con los jóvenes.

2.5 Consideraciones sobre el objetivo y la orientación de la cooperación en el futuro

Considerando la evaluación de los resultados y el análisis del país, las conclusiones son que los Acuerdos de Paz de 1996 siguen siendo importantes como punto de partida para la cooperación sueca para el desarrollo. Los acuerdos se redactaron en consenso nacional con el propósito de combatir la desigualdad estructural mediante la construcción de una Guatemala nueva, justa, democrática e incluyente.

La cooperación para el desarrollo debe basarse en los avances logrados mediante la implementación de los Acuerdos de Paz y centrar la atención en los compromisos pendientes. Una gran parte consistirá en apoyar reformas estructurales necesarias para reducir las brechas políticas, económicas y sociales y en acciones destinadas a aumentar la inclusión política en las áreas con mayor pobreza centrando la atención en pueblos indígenas y mujeres. El apoyo de actividades específicas para intensificar la participación, el ejercicio de sus derechos y la intervención como actores de la transición de mujeres y pueblos indígenas será fundamental. También será importante apoyar actividades que aumenten la confianza mutua entre la ciudadanía y el Estado y que posibiliten al Estado asumir su responsabilidad para implementar una política de reducción de la pobreza y prevención de conflictos.

Tomando como base estos puntos de partida, la cooperación sueca para el desarrollo se dirigirá hacia tres sectores que son de importancia decisiva para implementar los Acuerdos de Paz, a saber: i) Gobernabilidad democrática y derechos humanos, ii) Crecimiento sostenible pro-pobre en áreas menos desarrolladas y iii) Salud.

Suecia también debe orientar su cooperación para contribuir a reducir los riesgos de conflicto y alcanzar resultados concretos de reducción de la pobreza. Dentro de estas áreas, Suecia cuenta con ventajas comparativas y ya se están diseñando estrategias y programas pertinentes. En conformidad con los objetivos generales de la estrategia, Suecia trabajará activamente para obtener una coordinación más eficaz de la cooperación, sobre todo en el sector de democracia y derechos humanos.

A nivel regional y global, el apoyo para la prevención de desastres naturales y el uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales serán una cuestión importante. Una mejora de la coordinación de la cooperación es necesaria para el cumplimiento de los resultados

esperados de la cooperación al desarrollo. Se hará hincapié en el papel fundamental del Gobierno y el Estado guatemalteco para el cumplimiento de los objetivos esperados.



REGERINGSKANSLIET

**Ministerio de Asuntos Exteriores
de Suecia**

103 39 Estocolmo

Teléfono: +46 8 405 10 00, fax: +46 8 723 11 76, página web: www.ud.se

Cubierta: Departamento de Prensa, Información y Comunicación

Impreso por: XGS Grafisk Service, Estocolmo, 2008

Artículo Nr. UD.08.081