

# PROGRAMACIÓN CONJUNTA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN PARAGUAY-UE 2014-2018

## 1 Resumen Ejecutivo

En la década pasada, las relaciones entre la Unión Europea y el Paraguay se han venido diversificando y profundizando. En 2013, la misión de observación electoral, la presencia del Comisario para la Cooperación al Desarrollo en la toma de posesión del Presidente Cartes y la elevación del nivel de representación de la Delegación, dieron señales muy claras del interés de la UE en ampliar y profundizar las relaciones. Los vínculos comerciales y de inversión están también en fuerte aumento, y cuentan con perspectivas continuas de expansión. La misión para el crecimiento del Vice Presidente de la Comisión Europea, el Sr Tajani en junio 2014, seguido por el primer foro europeo de inversión en Paraguay en octubre del mismo año no sólo marca el interés de profundizar las relaciones económicas, sino también da una señal política importante de acercamiento.

Encontrándose entre los donantes de cooperación no reembolsable más grandes en el país, la UE y sus Estados Miembros consideran de suma importancia asegurar la coherencia no sólo entre las diferentes actividades de cooperación, sino también con las relaciones bilaterales más amplias. En este contexto, la UE y sus Estados Miembros han acordado elaborar el presente marco general para la cooperación Europea. Partiendo por un lado del Plan del Gobierno de Cartes 2014-2018 alineado con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2015-2030, y de las políticas sectoriales, y por otro lado, considerando el mandato y la experiencia acumulada de cada donante, la presente estrategia define una serie de objetivos comunes para la cooperación europea y plantea los sectores prioritarios de cada Estado Miembro.

La presente estrategia no pretende sustituir los diferentes planes de implementación bilateral de cada Estado Miembro, ni tampoco representa compromisos financieros formales, sino más bien delinear el marco común dentro del cual los Estados Miembros y la Unión Europea buscarán programar y diseñar sus respectivas actividades de cooperación.

## 2 El enfoque Europeo

La cooperación de la Unión Europea se basa en el Consenso Europeo de 2005 que define la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible como objetivo primordial.<sup>1</sup> Este compromiso fue reafirmado en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de Mayo 2012 relativas al *Programa para el Cambio*, destacando "la promoción de los derechos humanos, democracia, el estado de derecho y la buena gobernanza", y el "crecimiento integrador y sostenible" como los dos pilares fundamentales de nuestra política de cooperación.<sup>2</sup>

Conforme a sus compromisos internacionales de Paris, Accra y Busan en materia de eficacia de la cooperación, la UE y sus Estados Miembros (EEMM) promueven los siguientes principios en su cooperación:

---

<sup>1</sup> Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo» [Diario Oficial C 46 de 24.2.2006].

<sup>2</sup> Council Conclusions: "Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change", Council of the European Union, Foreign Affairs council meeting, Brussels, 14 May 2012.

- Alineamiento de la cooperación con las estrategias y políticas nacionales.
- Armonización de las acciones de los donantes para minimizar la carga administrativa y los costos de transacción sobre los países receptores, entre otros a través del uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales de finanzas públicas y de contratación pública, y de mesas generales y sectoriales, lideradas por las autoridades.
- Gestión por resultados para mejorar el proceso de toma de decisiones.
- Responsabilidad compartida entre UE, EEMM y Paraguay sobre el buen uso de los fondos, rendición de cuentas y obtención de resultados.

La coordinación de la cooperación en Paraguay depende de tres instituciones públicas: el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y el Ministerio de Hacienda (MH). La UE y los EEMM coordinarán sus estrategias y actividades con las tres instituciones y contribuirán activamente a los esfuerzos de coordinación y armonización entre donantes.

El proceso de programación conjunta en Paraguay es uno de los mecanismos que refleja el compromiso europeo hacia la eficacia y coherencia de la cooperación. Este proceso de programación conjunta es una contribución a la reducción de la fragmentación de la cooperación a través de una coordinación ampliada. Ambiciona extender el impacto y la prestación de mejores resultados, aumentar la previsibilidad de la cooperación y proveer una oportunidad para un diálogo de políticas común reforzado. Es un trabajo que empieza a nivel europeo, pero que queda abierto a todos los cooperantes comprometidos en la eficacia de la cooperación, tal como queda expresado en la declaración conjunta de Busan.

La presente estrategia común parte de un diagnóstico de los principales desafíos de desarrollo en Paraguay (sección 3) y delinea una respuesta común de cooperación, incluyendo objetivos de desarrollo y un acuerdo sobre la división del trabajo (sección 4). Constituye el marco de la cooperación en el cual la UE y todos los EEMM presentes en Paraguay (Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido) siguen definiendo sus propios planes de implementación bilateral. Por lo tanto, este documento no es un compromiso financiero de parte de la UE y sus EEMM, sino más bien establece un marco general compartido para la cooperación europea en Paraguay.

El marco de programación conjunta se alinea con el ciclo político en Paraguay y cubre el período 2014-2018. También el documento refleja la consolidación de las informaciones recaudadas durante los procesos de consultas con la sociedad civil y el sector privado que tuvieron lugar a nivel bilateral.

Cabe resaltar que, aparte de la cooperación bilateral no-reembolsable objeto del presente marco de programación conjunta, la UE y sus EEMM disponen de otros instrumentos de cooperación, incluyendo programas regionales, temáticos, humanitarios y culturales, que complementan las acciones y los sectores cubiertos en este documento. Las actividades y el financiamiento (préstamos, inversiones) de los bancos europeos de desarrollo (*European Development Finance Institutions* y Banco Europeo de Inversión), cuyo peso está en aumento durante los últimos años, también complementan la cooperación bilateral no reembolsable sin estar incluidos en el presente documento.

### **3 Principales desafíos de desarrollo**

#### **3.1 Contexto político, judicial y administrativo**

En el difícil contexto político, tanto a nivel nacional como regional, que surgió tras los eventos de junio 2012, la UE fue invitada a desplegar una misión de observación electoral (MOE) para las

elecciones generales de abril de 2013. La MOE elaboró una serie de recomendaciones, entre ellas: el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos políticos; la puesta en marcha de procedimientos y regulaciones que permitan la aplicación del marco legal; el fortalecimiento de la independencia de la Justicia Electoral y su apertura a la participación de todos los partidos políticos; y el refuerzo de la separación de poderes en el Estado.

Con la elección del Presidente Cartes, las relaciones regionales fueron normalizándose y Paraguay se reintegró en el Mercosur y en la Unasur. El Gobierno de Cartes se concentró desde el principio en promover una política activa contra la corrupción, el nepotismo y el abuso de poder; buscando una mayor transparencia en la gestión pública, y en la profesionalización de la administración a través de la selección del personal en base a méritos y vía concursos.

El acceso a la justicia y el funcionamiento de la misma, especialmente para los estratos más vulnerables de la población, es un aspecto que merece particular atención. El nombramiento de los candidatos de la Corte Suprema está basado en un sistema de cuotas por partido político, que resulta a menudo en puestos vacantes cuando los necesarios acuerdos políticos no se logran.

En términos de Derechos Humanos (DDHH), Paraguay ha ratificado la mayor parte de los tratados internacionales y regionales. El compromiso del país en este ámbito se demuestra en particular por la creación en 2009 de la "Red de Derechos Humanos del Ejecutivo", bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, englobando varios Ministerios e Instituciones Nacionales. Un logro significativo de esta red ha sido la presentación a finales de 2011 de una propuesta de "Plan Nacional de Derechos Humanos" cuya redacción contó con amplia participación de los tres poderes del estado y la sociedad civil. El Plan Nacional de Derechos Humanos adoptado en marzo 2013 (Decreto 10747) está actualmente en proceso de revisión.

Algunos avances en DDHH a destacar son: i) la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011) plenamente operativo y con presupuesto, es considerado un modelo en la región por el fuerte involucramiento de la sociedad civil en su creación; ii) La creación (2012) y regulación (2013) de la Secretaria Nacional de las personas con discapacidad SENADIS; y iii) la creación (2013) y funcionamiento de la Secretaria Anti Corrupción, entre otros.

El país se encuentra firmemente comprometido con el cumplimiento a nivel nacional e internacional de las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales sobre DDHH. Paraguay ha sido elegida por primera vez miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para el período 2015-2017.

De acuerdo al análisis del tercer informe periódico de Paraguay al Comité de NNUU (2013) y otros informes alternativos de la sociedad civil, las recomendaciones para el país en el tema de DDHH son: la implementación de los DDHH de los indígenas, en particular el cumplimiento pleno de los dictámenes de la IACHR sobre la restitución de las tierras a las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa, Kamok Kasek; la implementación del Plan de DDHH y reactivación de la Red de DDHH para fortalecer su institucionalización; la elección de un nuevo Defensor del Pueblo (en interinato desde 2008); y la adopción de algunos instrumentos legales como la Ley contra todas formas de Discriminación (en el Congreso desde 2007).

El Ministerio de la Mujer, creado en 2012, lidera y coordina las acciones en materia de equidad de género tanto a nivel interinstitucional, como con las organizaciones de la sociedad civil y con la cooperación internacional. El Ministerio preside la mesa de género que permite estructurar el diálogo sobre las políticas prioritarias para la igualdad de género, así como sobre la planificación estratégica del Ministerio. Una de las prioridades actuales del Ministerio es la aprobación de legislación sobre la violencia de género.

En temas de género cabe resaltar el tema de la trata de personas, que afecta a un número significativo de mujeres paraguayas en la región y en la UE. En este campo, son notorios los esfuerzos del Gobierno para resolver este problema mediante la creación de una unidad especializada de trata de las personas y el nombramiento de una fiscalía específica para este tema, que goza de reconocimiento internacional. En 2013, se adoptó una Ley Integral de Trata de personas<sup>3</sup> que tiene por objetivo prevenir y sancionar este delito tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Se trata ahora de mejorar las capacidades institucionales de los órganos del Estado involucrados y de fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan la implementación del marco legal vigente.

En términos de transparencia en la gestión pública y rendición de cuentas, se han logrado avances muy significativos.<sup>4</sup> La posibilidad de seguir online la ejecución del presupuesto, la publicación de los salarios recibidos por los funcionarios y personal de entes públicos, la creación de Unidades de Transparencia en diversas instituciones, el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública y la creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) en noviembre de 2012 son elementos que demuestran la clara voluntad de las autoridades y que son, per se, puntos de no-retorno: tal como se ha iniciado y se está llevando a cabo el proceso de transparencia, la marcha atrás es definitivamente muy difícil, si no imposible, en un entorno democrático. Es importante continuar el trabajo ya iniciado a través de la ejecución efectiva de la recientemente aprobada legislación para el acceso a la información; la provisión de recursos para instituciones clave como por ejemplo la Contraloría; asegurar una mayor presencia del Estado fuera de la capital; lograr una mayor coordinación entre entidades públicas; evitar que la presión política afecte la independencia de las instituciones públicas; y fortalecer las estructuras que representan la sociedad civil y el sector privado.

Mecanismos de diálogo social entre autoridades públicas y sociedad civil para buscar consenso sobre estrategias de desarrollo nacional son aún incipientes. Varios procesos han sido apoyados en los últimos años. La propuesta de Consejo Económico Social – Equipo Nacional Estrategia País (ENEP) apoyada por varios donantes (UE, AECID, PNUD y USAID), e integrada por representantes de diversos sectores en el país como empresarios, representantes de campesinos sin tierra, líderes indígenas e investigadores independientes, culminó con su transformación en órgano consultivo y asesor del Poder Ejecutivo por El Decreto 1732 del 4 de junio 2014. Su objetivo es promover el diálogo social, con propuestas de lineamientos estratégicos y metas prioritarias, para avanzar hacia un desarrollo inclusivo, sostenido y sustentable, con énfasis en la superación de la pobreza y la pobreza extrema. El ENEP estará compuesto por representantes del Gobierno y 42 integrantes de la Sociedad Civil designados por el Presidente de la República, con una Presidencia ejercida por el Presidente de la República y una coordinación ejecutiva a cargo del Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

### 3.2 Contexto económico

#### *Indicadores macroeconómicos*

Los fundamentos macroeconómicos de Paraguay son sólidos, con un fuerte compromiso hacia la disciplina y transparencia en la gestión de las finanzas públicas. A pesar de los progresos, el último diagnóstico PEFA (en 2011) enfatiza la necesaria consolidación de la credibilidad y eficiencia del presupuesto, la supervisión del riesgo fiscal agregado, la recaudación de impuestos, y la eficiencia del sistema de control. La Ley de responsabilidad fiscal<sup>5</sup> es un paso significativo en esta dirección,

<sup>3</sup> Ley 4788 adoptada en Diciembre de 2012

<sup>4</sup> Evaluación del Sistema Nacional de integridad 2011/12. Transparency International.

<sup>5</sup> El objetivo de la ley es de asegurar la estabilidad económica a través de un manejo sostenible de las finanzas públicas. En particular, la Ley limitará el déficit fiscal a 1.5%. Exenciones están permitidas en caso de emergencia nacional, crisis internacional o recesión económica, pero sin sobrepasar 3% del PIB. El presupuesto hará parte de un marco plurianual basado en resultados. La Ley entrara en vigencia con el presupuesto 2014.

mientras que la aprobación en junio 2012 del Impuesto a la Renta Personal (IRP) y del IRAGRO (impuesto a la renta de las actividades agropecuarias de 10%) en Octubre 2013 marcan los primeros pasos hacia la ampliación de la base fiscal.

La tasa de inflación se mantiene dentro del rango preferencial de 5% +/- 2 pp del Banco Central de Paraguay, que está orientando su política monetaria. El déficit de la balanza de pagos es limitado y más que compensado por los ingresos de capital y los flujos financieros externos, permitiendo la acumulación de un volumen confortable de reservas internacionales. El déficit creciente en la balanza comercial de bienes es parcialmente compensado por el superávit en la balanza de servicios (regalías de Itaipu, y otros servicios empresariales) y las remesas. La balanza de capital y financiera se ha mantenido sólida, entre otros, gracias a las inversiones extranjeras directas (principalmente en comercio e intermediación financiera), permitiendo una acumulación de reservas internacionales y marcando la posición sólida de Paraguay para absorber choques externos.

La segunda oferta de bonos soberanos en agosto 2014 concluida con una recaudación de \$ 1.000 millones, tanto como las mejoras en los índices de las agencias de rating reflejan la buena percepción de riesgo del mercado y la confianza de los inversores.

### *Economía y comercio*

La economía paraguaya es una economía pequeña, abierta y altamente dependiente del sector agropecuario, el cual representa 25% del PIB a precios constantes en 2014 y hasta 43% si se incluye todos los agronegocios y negocios vinculados (producción, transformación, transporte, servicios conexos). El sector agropecuario (principalmente la soja y la carne bovina) ha sido el principal motor del crecimiento económico en las décadas pasadas a través del auge de las exportaciones, gracias a inversiones, mejora en la calidad, y precios internacionales favorables.

El Mercosur es el primer socio comercial del Paraguay, la UE el segundo. Cabe mencionar que desde principios de 2014, Paraguay es el único país del Mercosur en beneficiarse del sistema de preferencias generalizadas *plus* (SPG+). El país reconoce que no podrá lograr una infraestructura moderna y una industrialización al nivel necesario para el crecimiento del país, sin inversión privada, y el Gobierno tiene un enfoque muy fuerte en la atracción de la inversión.

Dos leyes en particular destacan para ese objetivo:

- a) La Ley de Responsabilidad Fiscal, con vistas a una estabilidad macroeconómica en general;
- b) La Ley de Alianza Público-Privada, adoptada a finales de 2013, que busca dinamizar la participación financiera del sector privado en grandes proyectos públicos.

### *Retos hacia el futuro*

La fuerte promoción de las inversiones en Paraguay se presenta con dos ambiciones principales, a saber, la diversificación de la base productiva y de la creación de empleos. En este contexto se creó, en enero de 2014, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

De hecho, Paraguay tiene una calificación variable en los estudios internacionales de competitividad o clima de negocio.<sup>6</sup> Sin embargo, las recomendaciones principales convergen hacia reformas en áreas de capital humano; calidad institucional (políticas y reglamentación para un desarrollo empresarial, y lucha contra la corrupción); e infraestructura (carreteras, puertos, líneas de transmisión,...).

La alta dependencia de la economía paraguaya de unos pocos productos agropecuarios marca la alta vulnerabilidad del país a la volatilidad de los precios internacionales, a los efectos climáticos, o a otros

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el *Índice de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial 2014-2015, Paraguay se ubica en la posición 120 de 144 países, mientras que en el *Doing Business 2014* se sitúa en el rango 109 de 189 países. En algunos casos clasificado por debajo de sus vecinos (p.ej WEF) y en otros entremedio (ej. Doing Business 2014)

eventos coyunturales como el brote de fiebre aftosa de 2011, lo que se traduce en una alta variación del crecimiento anual del PIB. A esto se suma la baja contribución del sector primario en la creación de empleo. La población paraguaya trabaja principalmente en el sector de servicios (53.6% del empleo y 45% del PIB), que se dinamizó mucho en los últimos años, mientras que el sector primario emplea al 30% y el secundario al 16.8% (generando 28% del PIB).

Aunque el desempleo abierto es muy bajo, alrededor del 5% en 2014, el problema estructural del mercado laboral del país reside principalmente en el bajo nivel de capacidad profesional, en la informalidad y en el subempleo.

Según el informe del PNUD de 2013 sobre trabajo decente, sólo un 16,3% de la población ocupada tiene acceso a un empleo de calidad. El informe también enfatiza la lentitud del proceso de reducción de la informalidad, la cual pasó de un 87,1% de la población empleada a un 81,3% en 10 años. Se estima que el tamaño de la economía irregular (tanto informal como ilícita, especialmente el contrabando) para el año 2012 se acerca al 40% del PIB de Paraguay.<sup>7</sup>

### 3.3 Situación social y vulnerabilidad

Paralelamente al buen desempeño macroeconómico, con tasas de crecimiento anual de alrededor de 4.6% en los últimos 10 años, los niveles de pobreza y de pobreza extrema han bajado pero quedando a niveles todavía significativos (22.6% y 10.5% de la población respectivamente)<sup>8</sup>. Tanto en términos absolutos como en términos relativos, la pobreza y la pobreza extrema tienen mayor incidencia en el área rural (sector campesino y agricultura familiar). También afecta desproporcionadamente a la población indígena, que representa el 1.7% de la población y que tiene escasa capacidad para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. Estas tendencias se corroboran en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que, si bien ha aumentado, muestra que Paraguay no ha logrado disminuir la brecha con los países de la región. Es decir, el ritmo de crecimiento de Paraguay está rezagado en comparación a la región.

Esta problemática está estrechamente vinculada a la inequitativa distribución de la riqueza y la limitada capacidad redistributiva del Estado. La concentración de la tierra se encuentra entre las más altas a nivel mundial, con un 2% de las fincas cubriendo más del 80% de la superficie útil agropecuaria. Además, los sectores en los que Paraguay tiene una fuerte ventaja comparativa, en particular las grandes extensiones de soja y de ganado, generan relativamente pocas oportunidades de empleo. De hecho, hay una brecha entre dos modelos de desarrollo en el campo, uno representado por los empresarios agroexportadores y otro representado por la agricultura familiar.

Sin embargo, en los últimos años, el Gobierno ha realizado un esfuerzo importante para mejorar la calidad de vida de la población. Esto ha repercutido positivamente en algunos indicadores sociales como la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema que disminuyó del 18% en 2011 al 10.5% en 2014, la reducción de la tasa de analfabetismo, el incremento del grado de escolarización, mejor acceso a agua y saneamiento y el aumento del índice de cedulação. Bajo la coordinación del Gabinete Social de la Presidencia, y con el apoyo de la UE, se ha iniciado un proceso de definición de una política de desarrollo social, en diálogo con la sociedad civil. Igualmente, los bajos niveles de educación y de formación técnica y profesional representan uno de los cuellos de botella más grande para mejorar la competitividad del país<sup>9</sup> y asegurar una participación más equitativa en el desarrollo.

---

<sup>7</sup> Pro desarrollo Paraguay (2013), "Economía Subterránea – El Caso Paraguay", Setiembre 2013. En este informe la economía subterránea se refiere a un segmento de actividades que no están contempladas o contabilizadas en las estadísticas oficiales.

<sup>8</sup> Según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Se define como población pobre a aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (medido a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios y no alimentarios, para la sobrevivencia humana. El costo de esta canasta se denomina Línea de Pobreza. El costo mensual por persona de la canasta de alimentos se denomina Línea de Pobreza Extrema.

<sup>9</sup> Ver inter alia Global Competitiveness Report 2012-2013

Una serie de reformas de la educación se han encaminado con el *Plan 2024*, que buscan mejorar el acceso a la educación, la calidad de la enseñanza y la gestión de políticas públicas. Este esfuerzo de mejorar la calidad de las políticas sociales ha sido acompañado de un aumento de los recursos financieros: el gasto social representa en 2015 más del 50% del gasto total. No obstante, el gasto social como porcentaje del PIB en Paraguay representa solo la mitad del de los países vecinos.<sup>10</sup>

### 3.4 Protección del medio ambiente

Las instituciones a cargo del sector ambiental son aun jóvenes, con una Secretaria del Ambiente desde el año 2000 y una Política Ambiental Nacional adoptada en el 2005. El país es signatario de varios convenios internacionales y cuenta con varias leyes, pero que carecen de implementación.

En Paraguay, la formación Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA) constituye uno de los hábitats más diversos del mundo, mientras que el Gran Chaco es la región más extensa de bosques en América del Sur luego de la Amazonía. Ambos se consideran de alta biodiversidad. La Ley de deforestación cero para la región oriental (BAAPA) logro reducir en un 85% la tasa de desmonte. Sin embargo, el proceso de conversión de las tierras se desplazó a la región del Gran Chaco, actualmente sujeto a una deforestación rápida con una tasa anual de desmonte del 4-6%. Recientemente, se observan algunas iniciativas a favor de sistemas de producción agroforestales.

El país se halla ubicado en la Cuenca del Rio de la Plata y cuenta con una densa red hídrica que constituye uno de los sistemas hidrográficos internacionales más importantes. El acuífero Guaraní, que se considera como uno de los más grandes reservorios subterráneos de agua dulce del planeta, se extiende sobre 71.700 km<sup>2</sup> bajo los suelos de Paraguay. La preservación de los recursos hídricos es un desafío. Las aguas de superficie y subterráneas están contaminadas a causa de las actividades agrícolas, urbanas, e industriales y el escaso tratamiento de las aguas contaminadas.<sup>11</sup> En 2007 se promulgo la ley n°3239/2007 "De los Recursos Hídricos" con el fin de controlar la gestión de estos recursos y garantizar su viabilidad económica, social y medioambiental. Sin embargo todavía no cuenta con un decreto de implementación. En 2013 se prohibió los diversos usos del lago Ypacarai debido al alto nivel de contaminación. El análisis institucional y las disposiciones legales que regulan el funcionamiento evidencian una fragmentación de las responsabilidades en el tema ambiental, y particularmente en cuanto a la gestión de los recursos hídricos del país.

Los temas ambientales todavía ocupan un espacio limitado en Paraguay a pesar de la reconocida vulnerabilidad del país al cambio climático, y de la alta dependencia de su economía a las condiciones climáticas. Los más pobres son los que más sufren las consecuencias de la degradación de los recursos naturales, la contaminación y los desastres ecológicos, de los eventos regulares de sequía e inundaciones.

Sin embargo, el país tiene un alto potencial de crecimiento verde, dada la riqueza de su patrimonio natural y de biodiversidad, así como la disponibilidad de energía limpias, lo cual es muy relevante para estimular innovación y creación de valor agregado en nuevos rubros económicos. El comercio de productos certificados o de productos y servicios ambientales, aunque todavía representa una parte limitada del comercio global, está aumentando de manera continua y más rápida que los mercados convencionales. Para mencionar dos rubros importantes para el Paraguay por ejemplo, se estima el mercado de productos forestales certificados en 20.000 millones US\$ por año con premios de 15 a 25%, y un crecimiento del mercado de productos alimenticios y bebidas orgánicas desde 62.900 millones US\$ en 2011 hasta un 105.000 millones US\$ en 2015.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Según el PNUD (*Evaluación del Desarrollo Humano en Paraguay*, 2012), el gasto social en Paraguay asciende al 9.1% del PIB, comparado con el 21.7% en Argentina, el 17.9% en Bolivia, el 23.1% en Brasil y el 21% en Uruguay.

<sup>11</sup> Ver entre otros diagnostico en el Plan de Gobierno 2013-2018

<sup>12</sup> UNEP (2013), Green Economy and Trade, Trends, Challenges and Opportunities.

### 3.5 Principales retos de desarrollo

En resumen, los principales retos de desarrollo que se destacan son: (i) la necesidad de diversificar la economía, reduciendo la dependencia de un número limitado de productos agropecuarios y mejorando el clima de inversión; (ii) multiplicar oportunidades de trabajo decente y buscar una participación más amplia de la fuerza laboral en empleo productivo y formalizado ; (iii) combatir la pobreza a través de política de protección social, salud y educación; (iv) continuar los esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones públicas y de combate a la corrupción; y (v) despertar la conciencia ambiental para lograr un desarrollo sostenible.

## 4 **Objetivos estratégicos de la UE en Paraguay**

### 4.1 Marco de políticas publicas

La cooperación europea se alinea con el marco de políticas del Paraguay, en particular con las prioridades presentadas en el Plan de Gobierno 2013-2018, que sirven como ejes estratégicos del *Plan Nacional de Desarrollo*. La visión país planteada en el PND Paraguay 2030 es la siguiente: "*El Paraguay es un país competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada, proveedor de productos con tecnología, hacia una economía del conocimiento; con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica; conectado y abierto a los vecinos y al mundo; ambiental y económicamente sostenible; con elevados índices de seguridad jurídica y ciudadana; con atención a los pueblos indígenas, fuerte protagonismo de la mujer; con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país; con un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente, y que promueva la igualdad de oportunidades. A través de una amplia alianza entre un Gobierno Abierto, empresas privadas socialmente responsables, y una sociedad civil activa.*"

El PND Paraguay 2030, se articula en los siguientes ejes estratégicos:

- **reducción de la pobreza y desarrollo social** (desarrollo social equitativo, servicios sociales de calidad, desarrollo local participativo, hábitat adecuado y sostenible).
- **crecimiento económico inclusivo** (empleo y seguridad social, competitividad e innovación, regionalización y diversificación productiva, valorización del capital ambiental).
- **inserción de Paraguay en el mundo** (igualdad de oportunidades en un mundo globalizado; atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país; integración económica regional sostenibilidad del hábitat global).

El Gobierno de Horacio Cartes se ha propuesto continuar el reto de enfrentar la pobreza y seguir adelante con el compromiso asumido por el Estado Paraguayo en el año 2000, cuando firmó “La Declaración del Milenio” que establece como Objetivo N° 1: Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre al 50% para el 2015. En este contexto, por Decreto N° 291 (13 de septiembre de 2013) el Poder Ejecutivo declara como prioridad nacional del Gobierno la meta “Reducción de la Pobreza”.

Complementando el Plan de Gobierno 2013-2018 y el *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, unas políticas sectoriales como el Plan para la educación, el *Plan 2024*; el Plan para la reducción de la pobreza extrema, *Sembrando oportunidades*; y la *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*, profundizan algunos temas y precisan el marco de políticas.

La presente estrategia de cooperación 2014-2018 tiene como base el PND, las políticas sectoriales del país y las diferentes estrategias de cooperación de la UE y sus Estados Miembros.



## 4.2 Objetivos estratégicos comunes de la UE y sus EM

El objetivo fundamental de esta estrategia europea común es: trabajar en conjunto con las autoridades y la sociedad civil del Paraguay hacia la reducción de la pobreza, y un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

En ese marco, los objetivos estratégicos de la Unión Europea y sus Estados Miembros son los siguientes:

- Promover el empleo como la mejor garantía contra la pobreza y por tanto promover un clima de negocios propicio para la inversión, la iniciativa empresarial, y mejorar las capacidades técnicas y profesionales.
- Reducir las inequidades a través de la mejora del acceso a educación y de la calidad de la misma, salud, agua y saneamiento, y la promoción de un sistema de protección social.
- Garantizar el pleno goce de derechos humanos tanto civiles, como políticos, económicos, sociales o culturales, de todos los estratos de la población, en línea con los compromisos nacionales e internacionales suscritos por el Paraguay.
- Reducir la vulnerabilidad de los pobres y de la economía al cambio climático a través de la diversificación de la economía y la promoción de una transformación hacia una economía más verde y menos vulnerable frente a los eventos climáticos
- Fortalecer los lazos políticos, profundizar el diálogo político y de cooperación, impulsando procesos de consulta y cooperación en ámbitos de interés común en foros internacionales, como el cambio climático, drogas y tráficos ilícitos, crimen organizado, violencia contra la mujer y derechos indígenas.

La consecución de estos objetivos se llevará a cabo a través de diferentes instrumentos como, proyectos y programas, asistencias técnicas y programas de microfinanzas e inclusión financiera.

## 4.3 Temas transversales

Cabe mencionar que la cooperación europea se despliega integrando los temas transversales en sus intervenciones. En particular, la UE:

- apoya el fortalecimiento de la gobernabilidad a través del desarrollo de las capacidades nacionales y apoyo en los procesos de planificación, implementación y seguimiento de políticas nacionales con el involucramiento de una sociedad civil y un sector privado activos.
- promueve la inclusión de la dimensión de género y atención a los pueblos indígenas en todas sus actuaciones.
- Reafirma la importancia de velar por un desarrollo sostenible integrando la protección del medioambiente. Por ello, en la identificación y formulación de los diferentes programas y proyectos se estudiarán los impactos potenciales con el fin de evitar o mitigarles e identificar oportunidades de crecimiento verde.

## **5 Sectores de concentración**

Dada la experiencia acumulada en el marco de la cooperación con Paraguay, la UE y sus Estados Miembros proponen trabajar en los sectores tal como queda expuesto a continuación. Cabe mencionar que los montos mencionados son indicativos y no constituyen un compromiso financiero por parte de la UE o de sus Estados Miembros. En el Anexo 1 se presenta la coherencia entre estos sectores y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

## 5.1 Protección social

Conforme al énfasis del Gobierno en la erradicación de la pobreza, el apoyo de la Unión Europea y de sus Estados Miembros en este ámbito se enfocará en la continuación de los esfuerzos hacia la ampliación de la calidad y de la cobertura de los servicios básicos para mejorar el sistema de protección social. El apoyo en ese sector seguirá varios ejes definidos en el Plan de Gobierno y el *Plan Nacional de Desarrollo*: protección social integral desde la primera infancia, abarcando salud, nutrición, identificación y educación; jóvenes en situación de vulnerabilidad; desarrollo de políticas de protección social; atención a las personas mayores.

El apoyo de la UE se concentrará en la consecución de dos objetivos estratégicos: mejorar la efectividad y ampliar la cobertura del sistema de protección social. El trabajo a través de apoyo presupuestario también permite trabajar en paralelo en reformas en el área de gestión de finanzas públicas.

La cooperación alemana tiene por objetivos: el desarrollo de un modelo de gestión de trabajo multisectorial para la implementación de políticas públicas sociales integradas en el territorio; el mejoramiento de la calidad y oportunidad de los registros de nacimiento de los niños y niñas, adolescentes, adultos, adultas con énfasis en la población indígena.

En esta área, la UE y Alemania estarán trabajando con varias modalidades con un monto indicativo acumulativo de 48 M€.

## 5.2 Educación

El acceso a la educación se considera un derecho universal en el país. El *Plan Nacional para la Educación 2024* adoptado en 2011, desarrolla tres áreas principales de trabajo: igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, la calidad de la educación y la gestión eficaz y participativa de las políticas de educación en todos los niveles territoriales.

El mejoramiento en la calidad y el acceso a la educación y a la formación técnica profesional (formal y no formal) son fundamentales para el desarrollo del capital humano, el fomento de la cohesión social, la mejora de la productividad y la exitosa inserción en el mercado laboral. A pesar del progreso de los últimos años, el desempeño de la educación y la formación en Paraguay sigue siendo debajo de los promedios regionales e internacionales y muy inequitativo entre las áreas rurales y urbanas por ejemplo. La educación y la formación son frecuentemente mencionadas como uno de las áreas claves para el desarrollo en el país.<sup>13</sup>

La UE, por tanto, en línea con las estrategias del país, tiene como objetivo contribuir a garantizar el acceso, la mejora de la calidad, la eficiencia, la equidad y la gobernanza de la educación paraguaya como un bien público para todos los niños y jóvenes. También abordará cuestiones ambientales y de cambio climático y de gestión de riesgos ante eventos naturales en su diálogo de política sectorial. Igualmente, el trabajo hecho a través de apoyo presupuestario permite también abordar reformas en el área de gestión de finanzas públicas.

Se prevé que en este área, la UE estará trabajando con un monto indicativo de 87 M€.

## 5.3 Salud

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se encuentra en fase de implementación del programa "*Políticas públicas en calidad de vida y salud con equidad (2008-2013)*". En el mismo

---

<sup>13</sup> Véase, entre otros, el Informe de Competitividad Global en Paraguay [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

destaca el incremento de las capacidades técnicas y humanas a la vez que aborda de manera decisiva los determinantes socio-económicos y culturales de la población para hacer posible la universalidad y equidad en la prestación de servicios.

España orientará sus esfuerzos en el fortalecimiento y cobertura universal del sistema público de salud equitativo, sostenible, eficiente y de calidad, incluyendo la salud sexual y reproductiva. Para ello apoyará la estrategia de Reducción de la mortalidad de mujeres en edad reproductiva y recién nacidos/as por causas relativas al embarazo, parto y puerperio y el apoyo a la reducción de la mortalidad de mujeres en edad fértil por cáncer de cuello de útero”

Se prevé que en este área, España estará trabajando con un monto indicativo de 3M€.

#### 5.4 Agua y Saneamiento

El Plan de Gobierno y el PND establecen en sus prioridades el acceso a agua segura y potable, y saneamiento básico.

Las actuaciones en este área se concentrarán en apoyar la consecución de los objetivos de la política pública; en concreto contribuir a la consecución de las metas prioritarias, 80,2% de la población con acceso al agua potable y 80,4% con acceso a saneamiento básico, para hacer efectivo el derecho humano al agua potable y saneamiento y contribuir al alcanzar de los ODM.

España, en base al reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento estará trabajando en el mejoramiento del acceso a los servicios de agua y saneamiento indispensables para la habitabilidad básica, con atención a grupos vulnerables y a la mejora de los hábitos higiénicos, así como promoviendo el acceso de las mujeres al uso y gestión del agua. Se contempla también la promoción de la gobernanza del sector.

En esta área España estará trabajando con varias modalidades de apoyo y con un monto indicativo de 20M€.

#### 5.5 Desarrollo económico integrador y sostenible

El gobierno de Paraguay se ha embarcado en un proceso de reforma significativa hacia la atracción de la inversión, desarrollo industrial y comercial. El Plan de Gobierno y el *Plan Nacional de Desarrollo* dan un rol importante al desarrollo del sector privado y del comercio, destacando el papel de las PYMEs como proveedores de oportunidades de empleo de calidad. También se refiere a la creación de empleos como uno de los pilares para salir de la pobreza.

En este contexto, el apoyo de la UE al desarrollo del sector privado se orientará a fortalecer el marco de políticas nacionales para el crecimiento sostenible e inclusivo; favorecer la generación de empleo y la diversificación de las opciones económicas. Las intervenciones se enfocarán en el mejoramiento del clima de inversión, con apoyo al sector público y privado, centrándose en la ampliación de las capacidades institucionales, técnicas y de innovación, la creación de empleo, difusión de producción más limpia y oportunidades de crecimiento verde. Las acciones también tratarán de tomar ventaja de los beneficios potenciales del SPG+.

En el marco de la orientación estratégica: “Promover oportunidades económicas para los más pobres”, la Cooperación Española se concentra en dos líneas de acción: (1) el desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave y (2) el crecimiento económico inclusivo, promoviendo la formalización de las economías de los países socios, facilitando la contratación de acuerdo con la agenda de trabajo decente y la inclusión financiera.

El aporte de la cooperación alemana se concentrará en tres objetivos: mejorar la sostenibilidad ecológica, económica y social de pequeños/as productores/as agrícolas mediante la conservación de suelos y la integración a cadenas de valor; apoyar financieramente pequeños productores y empresas con microfinanzas en cooperación con la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); y alentar la reforma de la formación profesional mediante el fomento de una mesa de gestión público-privada.

En esta área, cuatro donantes estarán trabajando con varias modalidades de apoyo: Alemania, España, el Reino Unido y la Unión Europea, con un monto acumulado indicativo de 33 M€. Para garantizar la complementariedad de las acciones, una división del trabajo más fina se realizará durante la formulación de las acciones.

## 5.6 Democracia y Buena gobernanza

El país ha ratificado la mayor parte de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, así como los diferentes instrumentos regionales.

A nivel de la construcción democrática, la misión de observación electoral (MOE) de la UE desplegada en Abril de 2013 produjo una serie de recomendaciones, entre ellas, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos políticos; la puesta en marcha de procedimientos y regulaciones que permitan la aplicación del marco legal; el fortalecimiento de la independencia de la Justicia Electoral y su apertura a la participación de todos los partidos políticos; y el refuerzo de la separación de poderes en el Estado para justificar el debido equilibrio e independencia.

La UE acompañará la implementación de varias reformas administrativas y legales en el área electoral, con énfasis particular en grupos vulnerables como indígenas, mujeres, y discapacitados.

España concentrará sus esfuerzos en consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho a través de tres líneas de acción, el fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público, el estado de derecho y garantía de los derechos humanos (fortalecimiento del acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos, con especial atención a los derechos de las mujeres) y el impulso de la calidad de la democracia (fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil, su capacidad de incidencia política, su participación en la gestión de conflictos y sus instituciones de coordinación)

La cooperación alemana apoyará a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)”, el combate a la violencia contra la mujer y el fortalecimiento de organizaciones indígenas.

Tres donantes estarán trabajando con varias modalidades de apoyo: Alemania, España y la Unión Europea, con un monto acumulado indicativo de 11 M€.

## 5.7 Cultura y Desarrollo

Paraguay, en el área de Desarrollo Cultural, busca preservar el patrimonio cultural y promover la igualdad en el acceso de bienes y servicios culturales. En este ámbito, el Estado tiene la responsabilidad de promover, regular y proteger procesos, bienes y servicios culturales. Asimismo, considera a la Cultura como un derecho que permita a los ciudadanos la expresión, la creación y la preservación del patrimonio para su uso y disfrute.

España, Francia e Italia orientan sus intervenciones hacia: el apoyo a la creación cultural y a la promoción y difusión de los bienes y servicios culturales; profesionalización del capital humano de las organizaciones públicas y privadas en gestión cultural y del patrimonio; ampliación de las

oportunidades de acceso a la producción y consumo cultural a nivel nacional, regional e internacional y al fortalecimiento de las administraciones y instituciones culturales.

Este trabajo se hace en colaboración estrecha con las Embajadas en Paraguay, la Secretaria de Cultura y Municipalidades, asociaciones nacionales y otros actores locales de la cultura (centros culturales, museos, asociaciones, colegios y universidades) favoreciendo la difusión de la cultura tanto paraguaya como europea en varios ámbitos (artes visuales, debate de ideas,...). La cooperación europea en ese sector refleja su valoración de la diversidad y su confianza en las virtudes del diálogo entre los pueblos y las culturas.

## 5.8 Rol de los donantes europeos en cada uno de los sectores

	Protección social	Educación	Salud	Agua y Saneamiento	Desarrollo económico integrador y sostenible	Democracia y Buena Gobernanza	Cultura y desarrollo
Alemania		A			A	A	A
España			L	L	A	A	A
Francia							A
Italia							A
Reino-Unido		A			A		
Unión Europea	L	L			A	L	

Líder (L)

Activo (A)

## 6 Monitoreo

De manera tentativa, se propone medir los progresos realizados sobre la base de reuniones anuales con las autoridades de Paraguay.

Se evaluará el valor agregado de trabajar de manera más coordinada a través, por ejemplo, de los siguientes indicadores:

- Número de iniciativas/acciones temáticas conjuntas (seminarios, estudios, diagnósticos,...)
- Número de iniciativas de diálogo político hecho en conjunto (diálogo sectorial, comunique de prensa conjunto, etc.)
- Ejemplos de mejor división del trabajo
- Cambio en la percepción de la UE como un conjunto de actores más que como actores separados.

Anexo 1: alineamiento Plan Nacional de Desarrollo y sectores prioritarios UE y Estados Miembros

<b>PND 2030 EJES ESTRATÉGICOS</b>	<b>UE + EE MM SECTORES PRIORIZADOS</b>
<p><b><u>I. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL</u></b></p> <p>1.1 Desarrollo social equitativo            1.2 Servicios sociales de calidad            1.3 Desarrollo local participativo            1.4 Hábitat adecuado y sostenible</p>	<p>1. Educación            2. Protección Social            3. Salud            4. Democracia y gobernabilidad            5. Agua y saneamiento</p>
<p><b><u>II. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO</u></b></p> <p>2.1 Empleo y seguridad social            2.2 Competitividad e innovación            2.3 Regionalización y diversificación productiva            2.4 Valorización del capital ambiental</p>	<p>1. Protección social            2. Educación            3. Desarrollo Económico integrador y sostenible</p>
<p><b><u>III. INSERCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO</u></b></p> <p>3.1 Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado            3.2 Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país            3.3 Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país            3.4 Sostenibilidad del hábitat global</p>	<p>1. Desarrollo Económico integrador y sostenible</p>