



Colección
Cátedra de Coyuntura
Internacional

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS

3

Miguel Ángel Encinas
Manuel Álvarez
Ana Graciela Hernández
Franco Martínez Mont
Karla T. Posadas Mijangos
Ian Reyes Díaz-Leal
Hugo Antonio Solares
Shira De León
Karla Morales
Nancy Taracena
Glenda Díaz
Raúl Bolaños



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL
**CARA
PARENS**
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Colección
Cátedra de Coyuntura
Internacional

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS

3

Miguel Ángel Encinas
Manuel Álvarez
Ana Graciela Hernández
Franco Martínez Mont
Karla T. Posadas Mijangos
Ian Reyes Díaz-Leal
Hugo Antonio Solares
Shira De León
Karla Morales
Nancy Taracena
Glenda Díaz
Raúl Bolaños



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL
**CARA
PARENS**
EDITORIAL RAFAEL LANDIVAR

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

327.17

C778

La cooperación internacional en tiempos de crisis
Miguel Angel Encinas ... [et al.]. - - Guatemala: URL:
Editorial Cara Parens, 2013.
x, 228 p. - - (Colección Cátedra de Coyuntura Interna-
cional, III)
ISBN: 978-9929-54-017-0

1. Cooperación internacional - Guatemala
2. Ayuda al desarrollo
3. Cooperación internacional
4. Política internacional
5. Declaración de París
- I Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, ed.
- II Encinas, Miguel Angel, coaut.

Colección Cátedra de Coyuntura Internacional 3
La cooperación internacional en tiempos de crisis
2013

Es una publicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Las opiniones expresadas en cada ensayo no son necesariamente compartidas por la Universidad.

Director de la colección Cátedra
de Coyuntura Internacional:

Víctor Gálvez Borrell

Responsable de la publicación:

Carlos Orantes Troccoli

Se autoriza el uso y reproducción de este material sin fines comerciales, siempre que se cite la fuente y se cuente con la autorización de los editores responsables.

D. R. ©

Editorial *Cara Parens* de la Universidad Rafael Landívar
Campus Central, Vista Hermosa III, zona 16, edificio G, oficina 103
Apartado Postal 39-C, Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
Teléfono: (502) 2426-2626, extensión 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Página electrónica: www.url.edu.gt

Director:

Gustavo García Fong

Coordinadora editorial:

Karen De la Vega de Arriaga

Diagramación de páginas interiores:

Pedro Luis Alvizurez Molina

Edición y corrección de textos:

Ricardo Ulysses Cifuentes

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Rector	P. Rolando Enrique Alvarado López, S. J.
Vicerrectora académica	Dra. Lucrecia Méndez de Penedo
Vicerrector de Investigación y Proyección	Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.
Vicerrector de Integración Universitaria	Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.
Vicerrector administrativo	Lic. Ariel Rivera Irías
Secretaría general	Licda. Fabiola Padilla de Lorenzana

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Decano	Dr. Víctor Gálvez Borrell
Vicedecano	Msc. Luis A. Padilla Vassaux
Secretaria Académica	Licda. Lourdes Balconi Villaseñor
Director de Estudios de Posgrado	Lic. Yan Yanin López Chinchilla
Directora del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales	Licda. Guisela Martínez de Neutze
Directora del Departamento de Trabajo Social	Licda. Miriam Colindres W.
Coordinadora del Área de Experiencias de Desarrollo Personal	Licda. Ana Graciela Hernández I.
Área de Investigación	Lic. Carlos Orantes Troccoli
	Lic. Mauricio J. Chaulón
Coordinadora Administrativa y Financiera	Licda. Lili Velásquez de Rojas

Índice

página ix
Presentación

página 1
Cooperación internacional en tiempos de crisis

Miguel Ángel Encinas

página 19
Estados Unidos: la declaración de París 2005 y el principio de alineación

Manuel Álvarez • Ana Graciela Hernández
Franco Martínez Mont • Karla T. Posadas Mijangos

página 69
Cooperación descentralizada. ¿Cómo enfrentar desde el Estado los retos que ella impone?

Ian Reyes Díaz-Leal

página 99

Nuevas modalidades de cooperación que ejecutan los principales donantes en Guatemala

Karla T. Posadas Mijangos

página 131

La eficacia de la AOD y el cumplimiento de París en 2011, ¿realidad o ficción? El caso de Guatemala

Hugo Antonio Solares

página 173

¿Cómo aumentar el impacto de la ayuda oficial al desarrollo en Guatemala?

Shira De León • Karla Morales • Ian Reyes Díaz-Leal

Nancy Taracena • Glenda Díaz

página 199

El foro de Busan y su implicación actual para la cooperación internacional

Raúl Bolaños

Presentación

La *cooperación internacional en tiempos de crisis*, es decir, en el tiempo presente, fue el tema que centró el interés de la Cátedra de Coyuntura Internacional 2012-2013. En efecto, en la conferencia inaugural del ciclo académico 2012, en las presentaciones de profesores e invitados externos a lo largo del pasado año y, en las discusiones de los seminarios de graduación de las tres maestrías que imparte la Facultad (Relaciones Internacionales, Políticas Públicas y Estudios Estratégicos), se abordaron aspectos diversos, pero siempre relacionados con la preocupación por la cooperación internacional en la actualidad.

Hay que recordar que, desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación para el desarrollo adquirió una dimensión singular y se configuró un sistema internacional para apoyar el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las naciones menos favorecidas, al finalizar aquel conflicto bélico. Así, a partir de la segunda mitad del Siglo XX se registraron esfuerzos institucionales, creación de programas y ejecución de proyectos específicos, realización de conferencias y cónclaves mundiales, al igual que una rica teorización en ciencias sociales, que tuvo como uno de sus ejes centrales, las nociones del desarrollo y del subdesarrollo. Pensemos en las teorías de la modernización, del crecimiento hacia la industrialización substitutiva de importaciones de CEPAL, en la teoría de la dependencia, del desarrollo sostenible o del desarrollo humano del PNUD, para no citar sino algunas de las más conocidas, entre la fructífera producción de las décadas de 1950 a 1980.

Las discusiones sobre el desarrollo/subdesarrollo y sobre las estrategias más adecuadas para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de habitantes del planeta, pasaron de

los temas, inicialmente centrados en la economía (producción, crecimiento económico, renta per cápita, intercambios comerciales e innovación tecnológica), a cuestiones más amplias que involucraron al final de cuentas, la complejidad misma de los factores ligados al desarrollo como problema multicausal: variables políticas, sociales, culturales, institucionales, administrativas, así como las propias de las relaciones internacionales.

En el Siglo XXI, la persistencia de la situación de los países que continúan requiriendo cooperación internacional para su desarrollo, unido a la acumulación de experiencias, esperanzas y desengaños y a la situación de crisis en la que se encuentra buena parte de las naciones que apoyan el desarrollo, ha justificado el examen de las condiciones en las que tradicionalmente se ha concedido y ha sido recibida dicha cooperación. En este sentido, se habla o de una fatiga o desgaste por el lado de los oferentes, pero también de la frustración por el lado de quienes se ven favorecidos con la cooperación; de la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda al desarrollo; de una nueva arquitectura institucional; de la intervención de nuevos actores, así como de modalidades novedosas y alternativas de cooperación. Los textos que se incluyen en esta publicación recogen parte de esta discusión y se alimentan igualmente de la bibliografía y discusiones generadas por la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (2005) y por el *Foro de Eficacia de la Ayuda de Busán* (2011), destinado, este último, entre otros propósitos, a ampliar los compromisos de la Declaración de París para dar cabida a nuevos actores y contextos.

A través de esta variada combinación de textos sobre cooperación internacional para el desarrollo, esperamos que el público lector encuentre en ellos, información y enfoques de interés sobre un tema de tanta importancia para el futuro de las sociedades que, como la guatemalteca, adolecen aun de tantas carencias.

Cooperación internacional en tiempos de crisis

MIGUEL ÁNGEL ENCINAS¹

Introducción

Nuestro planeta vive, a partir de 2008, la mayor crisis económica después de la Gran Depresión de 1929. En el origen de ambos fenómenos podemos encontrar elementos similares, así como en sus consecuencias, entre las que se destaca, por su profundo

impacto social, el importante incremento del desempleo. Se observan, ahora, características muy propias de la situación actual que difieren de la vivida a principios del Siglo XX: en particular, en el ámbito de las políticas públicas, sobre todo en Europa, donde desde la Segunda Guerra Mundial se desarrolló el Estado de Bienestar.

La cooperación para el desarrollo es una de las “nuevas políticas” que entraron a formar parte del abanico de servicios públicos provistos por las economías desarrolladas a mediados del siglo pasado. Es el presente y el futuro de esta política, en el marco de la actual crisis económica, el objeto de análisis de este artículo.

Algunos países europeos están sintiendo los embates de la crisis con mayor fuerza, entre ellos, España. Ese es el escenario de recortes del gasto público en educación, salud y protección social, frente a los cuales muchos defienden la necesidad de mantener el compromiso “pre-crisis” de destinar 0.5% del PIB a

¹ Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco; especialista en Cooperación Internacional y Proyectos de Desarrollo, Universidad Externado, Colombia; máster en Dirección Pública, Hacienda Pública, Políticas Públicas y Tributación, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España. Es Coordinador General de la Cooperación Española en Guatemala y autor de varios libros y ensayos sobre desarrollo y cooperación.

la cooperación para el desarrollo; otros entienden que habría que seguir aumentándolo hasta alcanzar 0.7%; mientras que otros, en cambio, optarían por recortarlo e incluso, *sotto voce* –porque no está bien visto–, los hay que consideran que, tal y como están las cosas, la cooperación para el desarrollo debería desaparecer, por lo menos por un tiempo, hasta que “vuelva a sobrar” dinero.

Este artículo no pretende argumentar, ni a favor de unos ni a favor de otros, sino constituirse en un modesto aporte para –parafraseando al profesor de economía de la Universidad de Nueva York, Paul Romer– no desperdiciar la gran oportunidad que supone una crisis. Oportunidad para hacer mejor las cosas, para cambiar las que necesiten ser cambiadas, incorporar las que necesiten ser incorporadas y eliminar fracasos. Lo que este artículo pretende proponer es un nuevo abordaje de la política pública de cooperación para el desarrollo, que sirva para evaluar su calidad en términos específicos y medibles, tal y como se mide la calidad de cualquier servicio público tradicional, tratando de evitar preconcepciones, desafortunadamente muy comunes en “el mundo de la cooperación”.

Para empezar, cometeremos lo que algunas personas calificarían de “pecado de lesa moralidad” al analizar la cooperación en función de su eficacia, eficiencia y flexibilidad, conceptos sorprendentemente anatematizados por algunos autores y gestores de esta política pública. Cuestionaremos aspectos clave que suelen esquivarse, cuya respuesta, sin embargo, debería tener importantes consecuencias a la hora de decidir el gasto público: ¿quién financia la política de cooperación para el desarrollo?, ¿quién recibe sus beneficios?, ¿cuáles son?, ¿quién la gestiona?, ¿cómo se gestiona?, ¿qué resultados obtiene?, para concluir, finalmente, en el mejor de los casos, con un diagnóstico somero del estado de salud de nuestra política de cooperación: ¿superará la crisis?

Políticas públicas y eficiencia

Uno de los efectos más notorios de la situación actual de crisis financiera es el recorte del gasto público. La contracción de la actividad económica disminuye los ingresos públicos y las necesidades de protección social aumentan. ¿Qué se recorta y con qué criterios?

El recorte podría basarse en el criterio de “café para todos”, es decir, el ejercicio de ajuste limitado para determinar el porcentaje de reducción a aplicar en todos los sectores o políticas públicas. De hacerse esto, implícitamente se estaría afirmando que la estructura del Estado es la que tiene que ser financiada con menos recursos. Podría

inferirse en este caso que, al recuperar la senda de crecimiento, las cosas volverían al mismo lugar. De ser así, la crisis no supondría ninguna oportunidad, tan solo un mal momento. Además, nos estaríamos llevando a engaño, porque esta crisis, lamentablemente, no es de liquidez, sino estructural: es una crisis de eficiencia. ¿De eficiencia de qué? De eficiencia de las políticas públicas. La oportunidad de la que habla Paul Romer recae precisamente en aprovechar el recorte presupuestario que necesariamente hay que acometer, porque no hay dinero, para primar la eficiencia y desechar de una vez por todas la cultura de irresponsabilidad respecto de la gestión de las finanzas públicas.

El recorte, por lo tanto, debería iniciar con un análisis de los niveles de eficacia y, después, de los de eficiencia de las diferentes políticas públicas. Conocer si la gestión de determinada política pública ha alcanzado los resultados para los que fue diseñada y cuánto ha costado alcanzarlos.

Uno de los efectos más notorios de la situación actual de crisis financiera es el recorte del gasto público. La contracción de la actividad económica disminuye los ingresos públicos y las necesidades de protección social aumentan. ¿Qué se recorta y con qué criterios?

Conocer el beneficio que ha provisto a la población y la cantidad de recurso público empleado para obtenerlo. Con esos datos: tomar decisiones. Este punto de partida parece sugerir que estarían destinadas a desaparecer aquellas políticas públicas cuya gestión se revelase ineficiente, por no haber generado el beneficio esperado para la población, pero esto no es tan sencillo. Lo que sí es sencillo por evidente es que dichas políticas públicas con bajos índices de eficacia y/o eficiencia deberían ser sometidas a un análisis en profundidad respecto de la prioridad del beneficio para el cual fueron concebidas y el modo necesario para alcanzarlo.

Resulta paradójico que, mientras en períodos de crisis los recortes suelen ser aceptados por la población con mayor o menor abnegación, en períodos de bonanza no solamente suele esquivarse el debate de la calidad de la gestión pública, sino que se acepta con relativa naturalidad la financiación de actuaciones derivadas de políticas cuya eficiencia es desconocida, cuando no claramente inexistente. Seguramente, el coste de tomar decisiones que pueden llevar a la reducción del alcance de algunos servicios públicos, o a su desaparición, es menor en tiempos de crisis que en tiempos de crecimiento, cuando la "abundancia" de recursos públicos ciega a parte de la población, y aparentemente, al grueso de los gestores políticos, impidiendo así avanzar hacia un sistema de calidad que prepare a la administración para períodos menos prósperos. Y es que la eficiencia, en períodos de prosperidad, es el invitado molesto que se empeña en recordar insistentemente cuánto gastamos, pregunta por la necesidad de dichos gastos y, peor aún, osa murmurar a nuestras espaldas la fábula de la cigarra y la hormiga en la cual, por una extraña coincidencia, nos parecemos mucho a la cigarra.

Como respuesta, lo único que alcanzamos a discurrir es algo parecido a: ¡maldito Esopo! Sorprenderá que en periodo de crisis y recortes, la eficiencia bien entendida siga borrosa en un debate mucho más centrando en la cantidad que en la calidad, en el gasto que en los resultados.

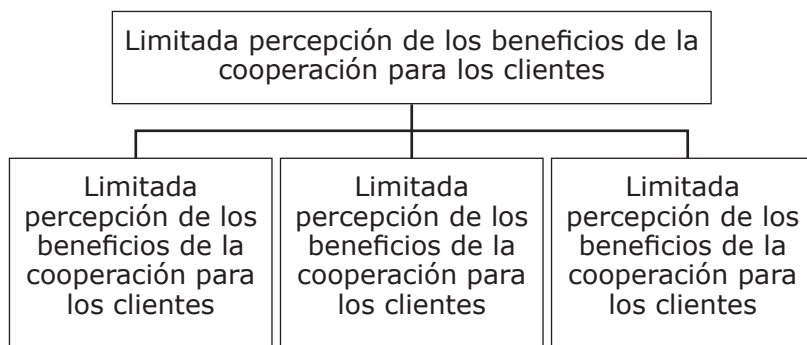
El beneficio de esa política pública llamada “cooperación para el desarrollo”

Puestos en el brete de analizar la eficiencia de las políticas públicas, hemos de empezar por preguntarnos por su beneficio.

En la medida en que seamos capaces de identificar y medir el beneficio que la puesta en marcha de cada política pública reporta a la ciudadanía, seremos capaces de determinar su nivel de eficiencia, puesto que el coste o mejor dicho, el gasto realizado, es un dato conocido. Planteamos este ejercicio para la política pública de cooperación para el desarrollo, que es el objeto de este artículo.

Aunque la política de cooperación comparte buena parte de sus características con otras políticas públicas, presenta varios elementos particulares, entre los cuales destacamos tres, cuyas implicaciones respecto del beneficio son determinantes.

El primero se refiere a la localización geográfica donde se prestan los bienes y servicios generados: se produce fuera del ámbito estatal. El segundo, muy relacionado con el primero, es el relacionado con el cliente. Mientras que en el caso del resto de políticas públicas es el mismo contribuyente quien recibe los bienes y servicios por los que paga, en la cooperación para el desarrollo no lo es: el contribuyente paga, y es, por lo tanto, técnicamente el cliente, pero no es el usuario de los bienes y servicios resultantes. El tercero y último atiende directamente a la naturaleza del beneficio: a su indefinición, como consecuencia de las dos primeras características descritas. Si el contribuyente, es decir, el cliente de la política pública de cooperación para el desarrollo, no es el usuario de los bienes y servicios que la implementación de dicha política procura, ¿cuál es su beneficio? La conjunción de estos tres factores nos sitúa ante una dificultad: la intangibilidad del beneficio para el cliente de la política de cooperación. Y ante un reto: identificar y medir lo intangible.



La dificultad de identificar específicamente y medir los beneficios que la cooperación para el desarrollo produce para su cliente, resulta un primer obstáculo importante en la determinación de su nivel de eficiencia. Podríamos, o se debería poder, conocer el beneficio que produce para el usuario, para la población del Estado receptor, pero en época de crisis y recortes esto no es suficiente, hace falta más.

¿Bye, bye cooperación?

Una parte importante de la ciudadanía europea², que defiende la necesidad de mantener la política de cooperación para el desarrollo, considera que el beneficio que recibe de su puesta en marcha es de carácter moral, entendiendo que una sociedad desarrollada tiene la obligación de contribuir a mejorar la suerte de personas y sociedades desfavorecidas, aceptando el coste de oportunidad que supone no derivar más recursos a otras políticas que, para ellos, podrían tener un impacto más cercano. Próximos a esta tesis altruista circulan dos extremos a evitar: un sentimiento de compasión y, por lo tanto, de superioridad del socio donante hacia el socio receptor; y un resentimiento histórico, a todas luces

² Traemos Europa a colación porque, como seguramente sabrá el lector, las instituciones europeas y los Estados miembros de la Unión Europea se conforman en el primer donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y es, en algunos de estos Estados miembros, donde se manifiestan los efectos de la crisis con mayor intensidad.

extraño y caduco, por el cual se considera que la cooperación para el desarrollo es una especie de pago obligado por la deuda histórica contraída en épocas pretéritas.

Más allá de estos dos extremos, que no merecen ser analizados en este artículo, la debilidad de la tesis que relaciona el beneficio de la política de cooperación para la sociedad donante, con la obligación moral de contribuir al desarrollo global, se pone evidentemente de manifiesto cuando esa misma sociedad donante ve recortado y en peligro su propio modelo de desarrollo. Con notables reducciones de los recursos destinados a financiar las políticas de educación, salud y protección social no es de extrañar que, sin percibir otro beneficio que el moral, se termine por exigir la reubicación del presupuesto de cooperación en los márgenes de bienestar nacional recortados.

Autores como Francisco Sagasti y Fernando Prada en el libro *Cooperación para el desarrollo y tiempos de crisis*³, señalan que la sociedad política identifica como beneficios de la cooperación para el desarrollo motivaciones varias que incluyen criterios como: fortalecer los lazos diplomáticos, ampliar las áreas de influencia económica, garantizar el acceso a los recursos naturales y ampliar los intercambios comerciales, así como factores relacionados con similitud ideológica, afinidades culturales y lingüísticas y relaciones históricas. Ante esta lista, la tentación de preguntarse si los contribuyentes son conscientes de estas motivaciones y de las implicaciones que para el ejercicio de la política de cooperación tienen, es grande.

En la medida en que seamos capaces de identificar y medir el beneficio que la puesta en marcha de cada política pública reporta a la ciudadanía, seremos capaces de determinar su nivel de eficiencia, puesto que el coste o mejor dicho, el gasto realizado, es un dato conocido.

3 Su artículo "La nueva cara de la cooperación para el desarrollo: el papel de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la responsabilidad social corporativa (RSC)", en: Alonso y Ocampo, 2011.

El panorama, como se apreciaba, no puede ser más sombrío. La definición del beneficio de la política de cooperación navega entre criterios que van desde, la compasión hacia los más desfavorecidos hasta la ampliación de áreas de influencia económica, pasando por la "tan justificada" similitud ideológica entre los gobiernos del socio y el donante. La dificultad que implica la superación de la indefinición del beneficio de la cooperación se agrava, cuando los responsables de la política no son capaces de decantarse, entre motivaciones altruistas caracterizadas por una preocupación exclusiva por los intereses y objetivos del socio, y motivaciones egocéntricas definidas por intereses y objetivos estratégicos del donante. Peor aún, cuando no son capaces de medir los unos ni los otros.

Como resultado, nos encontramos en un callejón que nos conduce a que el beneficio de la cooperación sea necesariamente confuso al estar conformado y motivado por criterios dispares y, en muchos casos, contradictorios. Este modo de gestión, donde todo se suma y se evita descartar elementos que pudieran ser contradictorios en aras de mantener una falsa armonía entre todos los actores involucrados, impide avanzar hacia una nueva forma de entender y, por lo tanto, de gestionar, la cooperación para el desarrollo.

Tanto en tiempos de crisis como de bonanza, el futuro de la política de cooperación, igual que el del resto de políticas públicas, debería pasar por demostrar el beneficio específico que reporta a sus clientes. Este beneficio, medido, debería convertirse en el elemento central de la rendición de cuentas. Una vez documentado el beneficio, estimada la eficacia y la eficiencia de la política en cuestión, puede decidirse su suerte.

Por qué lo llamamos "eficacia" cuando deberíamos decir "eficiencia"

El beneficio que la sociedad donante recibe de su política de cooperación para el desarrollo es, cuanto menos, confuso. Parece orbitar entre dos polos: uno de corte

“egocéntrico” y otro de corte “altruista”, pero, en cualquier caso, difuso e inmedible. De ser partidarios de la tesis según la cual la cooperación oficial debiera redundar en mayores lazos diplomáticos o mayor influencia internacional, deberíamos preguntarnos si realmente lo hace, si lo logra y qué tanto lo logra. Y en tal caso, los responsables políticos debieran basar su rendición de cuentas a la sociedad donante en la documentación de dicha relación entre fondos de cooperación e influencia diplomática, política o comercial. Asimismo, de identificarnos con la tesis relacionada con el beneficio

La definición del beneficio de la política de cooperación navega entre criterios que van desde, la compasión hacia los más desfavorecidos hasta la ampliación de áreas de influencia económica, pasando por la “tan justificada” similitud ideológica entre los gobiernos del socio y el donante.

moral, que supone ayudar al socio en su proceso de desarrollo, nos preguntaríamos si se está logrando, si esa ayuda, que es la cooperación, tiene realmente una incidencia positiva en el proceso de desarrollo del Estado receptor. En esta circunstancia, la rendición de cuentas que la administración pública responsable de la política de cooperación debería realizar ante su cliente, su contribuyente, la sociedad donante, se basaría en documentar la relación entre cooperación y desarrollo. Por sorpresivo que pueda parecer, en cooperación para el desarrollo, la correlación positiva entre cooperación y desarrollo no se ha podido establecer.

El debate sobre la eficacia de la ayuda, que no es más que tratar de establecer dicha correlación positiva, se ha incorporado en mayor o menor medida a las agendas estratégicas de todos los donantes especialmente a partir de 2005, gracias a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. La comunidad donante comenzó a cuestionarse sobre el beneficio de la ayuda internacional para los estados receptores, tratando de establecer la vinculación entre montos de ayuda oficial y progresos en el proceso

de desarrollo. Para algunos autores, la relación entre recursos de cooperación recibidos y avances en el proceso de desarrollo es débil, cuando no ambigua⁴. Otros opinan que la ayuda puede ser eficaz, pero el resultado no parece, ni robusto ni inmediato; para otro grupo, la eficacia de la ayuda depende de ciertas características del país receptor y, por lo tanto, no es positiva o negativa en sí misma, sino dependiente de las condiciones preexistentes.

En conclusión, lo único que parece claro es que no se ha podido demostrar que la cooperación para el desarrollo genere desarrollo, es decir, que sea eficaz para la sociedad receptora. Teniendo en cuenta que el único beneficio hasta ahora más o menos identificado y abiertamente aceptado para la sociedad donante depende del beneficio del Estado receptor, poco podemos añadir respecto de la posibilidad de medirlo.

La cooperación para el desarrollo tiene un usuario y un cliente, pero ni para el uno ni para el otro se ha podido establecer claramente, y por lo tanto medir, el beneficio que les procura. No sabemos si la ayuda internacional contribuye efectivamente al desarrollo de los Estados beneficiarios, con lo cual no es posible determinar si el gasto que implica es el adecuado, es insuficiente o es excesivo. No es posible determinar siquiera, si el gasto que implica puede valer la pena. Sin embargo y a pesar de todo, se aboga por mantener en tiempos de crisis y recortes del gasto público, compromisos que implican el incremento de los fondos de cooperación. ¿Por qué? ¿Para qué?

Pretender que la eficacia de la ayuda incrementará en la medida en que aumente la disponibilidad de recursos financieros, se antoja un poco inocente. Asumir tal premisa significaría, además, entender que el único elemento distorsionador de la eficacia de la ayuda es el presupuestario, lo cual es en sí mismo una falacia, puesto que, de ser así, lo que el incremento presupuestario lograría

4 Alonso y Ocampo, 2011: 191.

ampliar es el alcance, no el nivel de eficacia. Si la ayuda internacional se hubiera demostrado eficaz en la reducción de un porcentaje dado de pobreza, el aumento de fondos disponibles podría efectivamente implicar la reducción de un porcentaje mayor; sin embargo, no habiéndose podido demostrar que la ayuda, tal y como ha sido prestada hasta ahora, coadyuve en el proceso de desarrollo, es absurdo creer que más ayuda, gestionada de la misma forma, vaya a cambiar este hecho.

Efectivamente, el beneficio del usuario o socio receptor y el beneficio del cliente o socio donante están inicialmente relacionados. En tanto que la política de cooperación no logre demostrar su eficacia en relación con el proceso de desarrollo del Estado receptor, ni usuario ni cliente deberían aplaudirla. Pero, en el caso del cliente, de la sociedad donante, su exigencia debe ir más allá, no puede quedarse en la eficacia, dado que no es beneficiario directo, o a medio plazo por lo menos, de sus resultados, debe exigir eficiencia: que se logren los resultados deseados, al menor coste posible. ¿O es que en cooperación para el desarrollo no tiene importancia el coste?

Queremos pensar que quienes determinaron que el esfuerzo de la comunidad internacional debía limitarse exclusivamente a la eficacia de la ayuda cometieron tan solo un error de traducción, porque lo que al contribuyente le cuesta la implementación de las políticas públicas importa, o debería importar, y no solo en tiempo de crisis.

En conclusión, lo único que parece claro es que no se ha podido demostrar que la cooperación para el desarrollo genere desarrollo, es decir, que sea eficaz para la sociedad receptora.

¿Gestión basada en qué?

Volvamos entonces al mundo de la gestión. Visto que la solución lamentablemente no parece recaer en un mero incremento de presupuesto disponible para la ayuda

oficial al desarrollo, abandonamos la vía de la cantidad para centrarnos en la calidad. La gestión, entendida como el modo en que se hacen las cosas para el logro de unos objetivos dados, está supeditada al beneficio que se busca y, a su vez, supedita el logro del mismo.

Uno de los cinco principios para la eficacia de la ayuda según la Declaración de París es la gestión basada en resultados. Para sorpresa de algunos, de los menos familiarizados con la administración pública, la gestión habitual no se basa en resultados ni se orienta a resultados, se basa en el presupuesto disponible y es orientada a actividades, lo cual, bien mirado, no es del todo extraño. Hasta ahora, el objetivo más elevado, medible y específico de la política de cooperación para el desarrollo ha sido alcanzar un porcentaje dado de gasto: 0.5% o 0.7%; incluso 1% en varios países. Siendo el gasto el objetivo, por gasto se ha gestionado, convirtiéndose la ejecución de los recursos asignados en una prioridad "a como dé lugar".

La política de cooperación para el desarrollo se implementa por medio de un amplio catálogo de instrumentos que van desde los más tradicionales, programas y proyectos, a los microcréditos, pasando por lo que en algún momento denominaron "nuevos instrumentos", como son el apoyo programático o la cooperación delegada. Desde 1960, según los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el monto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha superado los dos billones de dólares. La mayor parte de estos recursos se ha destinado a la financiación de operaciones de las instituciones gubernamentales del socio receptor: operaciones construidas sobre procesos ineficientes. La irrupción de la AOD en el presupuestario nacional produce en estas instituciones una situación de ahogo, que en ocasiones, llega a generar parálisis operativa.

Los "nuevos instrumentos" fueron un intento de la comunidad internacional por atajar la limitada eficacia de la ayuda, abogando incomprensiblemente por fórmulas

que, lejos de mejorar la gestión de la misma, sirvieron únicamente para facilitar la colocación masiva de fondos. Siguiendo un razonamiento a todas luces ilógico, se pensó que, con más recursos financieros, la ineficiencia produciría resultados adecuados.

La propuesta: gestión, gestión y gestión

La eficacia de la ayuda comienza por mejorar la calidad de la gestión de las actuaciones financiadas. El asunto es saber cómo.

Redefiniendo el objeto y el alcance de las actuaciones

La ayuda debe destinarse a financiar proyectos que hagan eficientes las operaciones de las instituciones receptoras en lugar de financiar sus operaciones. Las instituciones receptoras enfrentan dificultades para lograr resultados adecuados a las funciones de las que son responsables, no porque tengan limitaciones presupuestarias, sino porque sus procesos son ineficientes. Los proyectos, como esfuerzos temporales y únicos destinados a objetivos específicos, son el instrumento perfecto para revisar, rediseñar e introducir mejoras en los procesos de gestión de las operaciones de gobierno, de manera que, transferidos los resultados, las instituciones beneficiarias sean capaces de hacer frente a su misión con eficiencia.

No es la ayuda internacional la que debe apropiarse de las funciones de las instituciones receptoras para realizarlas de manera "eficiente", ni es la ayuda internacional la que debe financiar una brecha presupuestaria generada por una gestión ineficiente. La ayuda internacional debe posibilitar la revisión y mejora de dicha gestión de manera que genere resultados adecuados. Quizás no los "mejores" resultados, según la tabla de valoración del donante, pero sí los más adecuados, según la realidad y expectativas del receptor, y, por lo tanto, los más sostenibles.

Que el desarrollo es un proceso endógeno, es un mantra que hace años nos repetimos, pero, a la hora de la verdad, todo parece indicar que no nos lo creemos. La misión de la AOD es cooperar para que las instituciones receptoras responsables generen de manera eficiente resultados de desarrollo. No es pagar gastos corrientes y llamarlo fortalecimiento, como no es tampoco construir las escuelas o los centros de salud que ellos no construyen. Es más complejo y es más lento, mucho menos vistoso; implica generar capacidades desde dentro, capacidades de gestión, yendo a la fuente de los problemas y no a la solución de los síntomas. Es cierto, los síntomas son infinitamente más llamativos, se inauguran y se pueden fotografiar, pero, después de construidas diez escuelas, sin que las condiciones que impedían a la institución nacional responsable de su construcción hayan cambiado, ¿quién construirá las diez siguientes? Cuando el objeto de las intervenciones de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo implica sustituir en sus funciones a las instituciones legítimamente responsables, no solo se producen resultados insostenibles, sino se genera dependencia de la ayuda.

Afirmamos, pues, que nuestra primera propuesta es centrar las actuaciones financiadas por la ayuda internacional en que las instituciones responsables del proceso de desarrollo del Estado receptor generen con eficiencia el valor público para el cual fueron creadas. En este punto, encontramos tres retos importantes.

Primero: relacionado con la definición de desarrollo. Una definición no siempre evidente y que debe ser explícitamente compartida por donante y receptor.

Segundo: la medición de aquello que se haya convenido entre las partes como desarrollo. Estamos de acuerdo en que los resultados de desarrollo y los objetivos de los proyectos de desarrollo son, en muchas ocasiones, "intangibles", en tanto que no se pueden tocar, pero nunca inmedibles. Si no se pueden medir, no son resultados.

Tercero: se refiere a los límites de responsabilidad respecto de dichos resultados de desarrollo. Muchos autores sostienen que la responsabilidad del donante se limita al "fortalecimiento" de la institución nacional; más allá de eso, ya no es su responsabilidad. Estos autores parecen olvidar que la cooperación es para el desarrollo, no para el fortalecimiento institucional. El fortalecimiento institucional es el medio, el desarrollo es el fin y, por lo tanto, la responsabilidad incluye los resultados de desarrollo. Pero no el lograrlos por méritos propios, sino por méritos de la institución beneficiaria. Porque, aunque el objeto de las actuaciones sea apoyar a dichas instituciones en su capacidad de gestión, el objetivo es que produzcan los resultados de desarrollo propios de sus funciones. Si no lo hacen, el proyecto financiado con fondos internacionales habrá fracasado; aunque haya entregado en tiempo y forma todos sus productos, no habrá alcanzado su objetivo.

La ayuda debe destinarse a financiar proyectos que hagan eficientes las operaciones de las instituciones receptoras en lugar de financiar sus operaciones.

Adoptando procesos estandarizados de gestión

El uso de procedimientos nacionales favorece la apropiación y la sostenibilidad. No obstante, el problema se presenta cuando los países receptores no disponen de procesos adecuados para la gestión de proyectos o en muchos casos, simplemente carecen de ellos.

Frente a la situación anterior, la comunidad donante ha reaccionado tradicionalmente de dos formas distintas:

- Implementando procedimientos externos o *ad hoc*, cuya consecuencia es la insostenibilidad de los resultados del proyecto.
- Utilizando procedimientos nacionales de gestión de operaciones, con la consabida consecuencia de enormes retrasos en la ejecución, encarecimiento de costes y corrupción del alcance.

La virtud, como casi siempre, está en el equilibrio. Procedimientos nacionales sí, pero adecuados para la eficiente gestión de proyectos. Si no los tienen, habrá que diseñarlos.

Desarrollando competencias de gestión en el personal

La limitada competencia de gestión del recurso humano de la institución receptora se ha afrontado también, como en el caso de los procesos, con dos estrategias o enfoques distintos, dependiendo del donante y el país:

- Incorporando en la organización receptora un equipo externo, con la consecuente insostenibilidad demostrada de los resultados del proyecto.
- Capacitando al recurso humano de la institución receptora, con la muy habitual consecuencia de la fuga de talentos. Una vez formados y certificados, abandonan la gestión pública por una mejor remunerada gestión privada. Aunque la mejoría en las condiciones laborales de las personas es, sin lugar a dudas, siempre algo que debe alegrar, para el proyecto es un problema. ¿Solución? Solamente apuntamos a una buena gestión del riesgo, sin que en este artículo se pueda entrar en detalles al respecto.

¿Y qué hay del recurso humano del donante? Tradicionalmente, los organismos internacionales han contratado especialistas sectoriales, expertos temáticos, sin formación en gestión, para dirigir sus intervenciones. Se contratan pedagogos para dirigir proyectos de educación, ingenieros para dirigir proyectos de infraestructura, etc. El problema es que, si bien dichos profesionales pueden ser auténticos expertos en calidad educativa o diseño de puentes y carreteras, no tienen por qué serlo en gestión de proyectos y, muchos menos, en proyectos de desarrollo. Esta debilidad de parte de las organizaciones donantes, respecto de las competencias de su personal, es altamente preocupante por el impacto directo que tiene en la calidad con que se gestionan las actuaciones.

Dijimos al iniciar este punto que la eficacia de la ayuda comienza por la calidad con que se gestionan sus actuaciones. Sin recurso humano competente, con capacidad y experiencia en gestión de proyectos –en sentido amplio– de desarrollo, difícilmente se puede garantizar dicha calidad. Y seamos sinceros, si no somos capaces de gestionar con eficiencia los proyectos, ¿cómo podemos pretender eficacia de la ayuda?

A modo de conclusión

Si la paciencia del amable lector le ha permitido llegar hasta la parte final de este artículo, quizá tenga la sensación de que a la política de cooperación para el desarrollo le quedan los días contados, tanto por los elementos que han caracterizado y caracterizan su gestión, como por la “ingente” tarea a la que tendrían que someterse sus responsables en pos de la eficiencia, tal y como se ha apuntado someramente en el punto anterior. Todo ello sin olvidar el poco “halagüeño” escenario que supone la situación de crisis por la que atraviesan algunos de los países donantes.

En numerosas ocasiones, cuando se diseñan actuaciones de cooperación se identifica como factor externo y como amenaza al éxito del proyecto, la falta de “voluntad política” por parte de las autoridades de la institución contraparte; escondiendo en dicha falta de “voluntad política”, el temor a las reformas, a los cambios o a movimientos que pudieran alterar las cuotas de poder. En igual forma, falta de determinación para enfrentar las resistencias que pudieran aparecer y a veces, simplemente la desidia. Valor, determinación y diligencia son precisamente los requisitos para llevar a cabo las reformas propuestas en este artículo y avanzar así hacia una nueva gestión de la cooperación. Se trata, en definitiva, de retomar el concepto de responsabilidad y entenderlo como garante de la eficacia, la eficiencia y la flexibilidad de la gestión pública. Si la política de cooperación para el desarrollo se gestiona con calidad, producirá resultados de calidad y dichos resultados serán los que aseguren su supervivencia, incluso en tiempos revueltos.

Referencias

Alonso, José Antonio y José Antonio Ocampo (directores), (2011): *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

García de La Cruz, José Manuel (2012): "La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos", en: *Economistas sin fronteras*, Dossieres EsF. Nº 5, abril de 2012, en: <http://es.scribd.com/doc/89083094/Dossieres-EsF-la-cooperacion-en-tiempos-de-crisis>.

García Sánchez, Isabel María (2007): "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", *Instituto de Estudios Fiscales*, No. 47, pp. 37-64, en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf.

Lovegrove, Nick, Biniam Gebre, Tony Lee y Raj Kumar (2011): "McKinsey-DeveX Survey Results: Practitioners See Need for New Approaches to System-Wide Reform", *DEVEX* en: <http://www.devex.com/en/news/mckinsey-devex-survey-results-practitioners-see/77026>.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011): "Plan anual de cooperación 2011", pp. 23-26, en: <http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI/2011PACI.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2010): "Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis", Discurso ante la Conferencia sobre la cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis y sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Madrid (España), en: <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/june/development-co-operation-in-times-of-crisis.es?src=print&lang=es>

Schöder, Peter (s.f.): "Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno", Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional, América Latina, en: http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder_NGP_Texto_esp.pdf

Tezanos Vázquez, Sergio. (s.f.) : "Ayuda oficial española al desarrollo: ¿tiempos de crisis?", *Tribuna Libre* en http://www.ciberoamericana.com/pdf/TEMAS_crisis%20ayuda.pdf

Unceta, Koldo (s/f): "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo", en: <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Cooperacion/Unceta%20Koldo.PDF>

Estados Unidos: la declaración de París 2005 y el principio de alineación

MANUEL ÁLVAREZ,
ANA GRACIELA HERNÁNDEZ,
FRANCO MARTÍNEZ MONT
Y KARLA T. POSADAS MIJANGOS¹

1 Manuel Álvarez, licenciado en Relaciones Internacionales (URL, 2005); maestría en Relaciones Internacionales (URL); maestría en Seguridad Pública (Universidad Galileo); maestría en Altos Estudios Estratégicos (Universidad Mariano Gálvez); Postgrado en Seguridad y Defensa (Universidad Francisco Marroquín).

Ana Graciela Hernández, licenciada en Trabajo Social (URL, 2002); maestría en Políticas Públicas y estudios de posgrado en Docencia Universitaria, URL. Coordinadora académica de Trabajo Social (2004-2005); actual Coordinadora de cursos EDO, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL.

Introducción

Para Estados Unidos, la política de cooperación internacional está relacionada con sus intereses nacionales, lo que funciona como un eje transversal frente a los contextos geoestratégico, económico, político, social y de seguridad que prevalecen a nivel mundial. Las líneas centrales de una estrategia de seguridad nacional han orientado la política exterior de Estados Unidos durante sus 236 años de historia, a lo largo de 44 presidentes electos democráticamente y, a través de ocho doctrinas de seguridad en las que rara vez se ha reflejado la ideología de los respectivos gobiernos. Es a partir de la sexta doctrina que el presi-

Franco Martínez, licenciado en Ciencia Política (USAC, 2008); maestría en Políticas Públicas, URL. Fue director de Estudios Estratégicos del Desarrollo, Segeplan; catedrático de la USAC, columnista de prensa, consultor y analista político independiente.

Karla Posadas, licenciada en Administración de Empresas, Universidad José Matías Delgado, El Salvador (1999); maestría en Comercio Internacional, Universidad de Alicante, España; maestría en Relaciones Internacionales, URL. Ha sido gerente general y asesora comercial en varias empresas privadas en Guatemala.

dente Harry S. Truman acentúa la cooperación internacional mediante el Plan Marshall, en el que se asignan recursos para reconstruir la economía de Europa. Colateralmente se crean programas, organizaciones y se promueven leyes destinadas a incentivar la asistencia para el desarrollo internacional.

En la actualidad, Estados Unidos se constituye como el mayor donante de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a pesar de que su aporte representó tan solo 0.2% de su ingreso nacional bruto para 2011. Esta realidad contraviene la resolución 2626 de la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y la Cooperación entre Estados, del 24 de octubre de 1970, y lo ratificado en el Consenso de Monterrey (México) bajo el título "Aumento de la Cooperación Financiera y Técnica Internacional para el Desarrollo", de 2002. Ambos documentos referidos a los esfuerzos para aportar la cantidad neta mínima equivalente a 0.7% del ingreso nacional bruto como AOD para los países que la requieren. La estructura organizacional de la ayuda exterior por parte de Estados Unidos persigue los mismos intereses de su país, ya que la vinculación de la política de ayuda al extranjero, la política exterior y la política de seguridad son complementarias en tanto políticas de Estado, denominadas políticas de desarrollo global.

El grupo integrado por los estudiantes que formamos este artículo, logró identificar que la ayuda internacional de Estados Unidos (que ejecuta por medio de sus ONG o agencias) no se alinea con las prioridades de los gobiernos que las reciben. Para el caso de Guatemala, por ejemplo, no se asignan presupuestariamente recursos financieros, no se utilizan los sistemas e instituciones nacionales y no se basan en el análisis de diagnóstico de prioridades del país. Por tal razón, el grupo plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida la política de ayuda al exterior de Estados Unidos y sus prácticas son compatibles con el principio de alineación de la Declaración de París de 2005?

Antecedentes

La política de cooperación internacional de Estados Unidos siempre ha estado vinculada con el interés nacional que ha prevalecido en su momento para aquel país. Se habla así de una política que ha evolucionado para adaptarse a los acontecimientos históricos de interés económico, geoestratégico, político y de seguridad para Estados Unidos. Desde sus inicios, *la seguridad nacional ha sido el tema predominante de los programas de asistencia de Estados Unidos*².

Se puede señalar que la cooperación internacional reciente de Estados Unidos se originó en el plan formulado en 1947 por el ex secretario de Estado, George C. Marshall, el denominado "Plan Marshall". En dicho plan se comprometió una importante cantidad de recursos estadounidenses para reconstruir la infraestructura y la economía de Europa, destruidas durante la Segunda Guerra Mundial. A su vez, el interés nacional que también predominaba detrás del Plan Marshall era buscar, tanto la contención del avance comunista, como asegurar bases militares en suelos aliados que apoyaran a Estados Unidos en la Guerra Fría.

A partir de los éxitos obtenidos por el Plan Marshall, el ex presidente Truman propuso en su discurso inaugural de 1949 un programa de asistencia para el desarrollo internacional. Entre 1950, cuando se promulgó la Ley de Desarrollo Internacional, y en 1961 se establecieron varias organizaciones de asistencia para el desarrollo, entre ellas: la Agencia de Seguridad Mutua, la Administración de Operaciones Extranjeras y la Administración de Cooperación Internacional. También se introdujeron programas como Alimentos para la Paz (ayuda alimentaria) y el Fondo de Préstamos para el Desarrollo, iniciativas estas, consideradas como antecedentes valiosos de lo que se conoció después como *USAID (United States Agency for International Development)*.

2 Tarnoff y Nowels, 2011.

Ley de Ayuda al Exterior (*Foreign Assistance Act -FAA- 1961*)

El tema sobre la forma como se aprueban y canalizan los fondos para la ayuda al exterior estadounidense es un punto de debate entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo guatemaltecos. Por un lado, el Congreso tiene la autoridad constitucional sobre cómo gastar los fondos y, por el otro, el Presidente es quien puede decidir sobre asuntos de relaciones exteriores. Después de la Segunda Guerra Mundial, con el inicio de la Guerra Fría (cuando Estados Unidos y la Unión Soviética protagonizaban una carrera armamentista y la búsqueda de influencia en el mundo), poniendo especial atención en aquellas colonias que se independizaban, constituyen un momento especial para el Congreso y el Ejecutivo estadounidenses de armonizar sus diferencias en cuanto a la política de ayuda al exterior.

Es el presidente John F. Kennedy quien, poco después de tomar posesión del cargo, lanza al Congreso la iniciativa llamada Ley de Ayuda al Exterior de 1961 (*Foreign Assistance Act -FAA- of 1961*)³. Algunos analistas políticos consideraron que desde una perspectiva idealista, en primera instancia, el presidente Kennedy buscaba cambiar la imagen deteriorada del país, como diría en sus propias palabras, *no es que negativamente se busque luchar contra el comunismo [...] es realizar una demostración histórica de que en el Siglo XX como en el XIX, el crecimiento económico y la democracia política pueden desarrollarse mano a mano*⁴. Sin embargo, al mismo tiempo buscaba consolidar la ayuda extranjera dispersa en varios programas, bajo la dirección de la Administración para la Cooperación Internacional. Por lo tanto, el objetivo del FAA 1961 fue consolidar los diferentes estatutos de autoridad y los programas bajo un solo régimen, tomando en cuenta el momento histórico de declive de los imperios coloniales de Europa y el surgimiento

3 Anteriormente, el manejo de los fondos para la ayuda al exterior estaba regido por varios estatutos que se enmarcaban bajo la Ley de Seguridad Recíproca de 1954 (*Mutual Security Act of 1954*).

4 Tomado del artículo "*Foreign Aid - The Peak of Prestige: Foreign Aid under Kennedy*".

de nuevos Estados en plena Guerra Fría. La sección 502 del *FAA* 1961 expresó claramente la intención de esta nueva ley sobre la ayuda exterior cuando hizo referencia al clima mejorado de independencia política y libertad individual, *apoyando la habilidad de países amigos [...] si fuera necesario de derrotar el Comunismo o la agresión comunista [...] asistiendo a países amigos en mantener una seguridad interna y creando un ambiente de seguridad y estabilidad en los países amigos para acelerar un progreso social, económico y político*⁵.

Fue en septiembre de 1961 que el Congreso estadounidense promulgó la iniciativa del presidente Kennedy para convertirla en ley y posteriormente, el 3 de noviembre, la Administración de Cooperación Internacional fue sustituida por la *USAID*.

Ésta se constituyó como la principal agencia del gobierno para impulsar la paz, estabilidad, crecimiento económico, ayuda humanitaria y reformas democráticas en países en vías de desarrollo.

Desde 1960, los programas de ayuda al exterior contemplaban el componente de la contención del comunismo, tanto a nivel internacional como en movimientos internos; eran programas que fortalecían la ayuda a países del tercer mundo sobre la amenaza del "avance soviético". Todos estos programas obedecían a intereses relacionados con seguridad nacional que no tenían cabida para el posible idealismo del presidente Kennedy. La visión realista del poder de Estados Unidos no podía ser más palpable en aquellos años, cuando el secretario de Defensa Robert

Desde 1960, los programas de ayuda al exterior contemplaban el componente de la contención del comunismo, tanto a nivel internacional como en movimientos internos; eran programas que fortalecían la ayuda a países del tercer mundo sobre la amenaza del "avance soviético".

⁵ Tomado de la sección 502 de la Ley de Ayuda al Exterior de 1961, en Pérez, s.f.

Macnamara declaró en 1964: *the foreign aid program [...] and the militay assistance program have now become the most critical elements of our overall national security effort*⁶. Esta manifestación de teoría del realismo, en donde el poder es el eje central, sería reforzada con otra declaración de dominación por parte del presidente Lyndon B. Johnson, quien dijo, de forma más determinante, que el programa de ayuda al exterior era *the best weapon we have to ensure that our own men in uniform need not to go to combat*.⁷ Este hecho evidencia que el realismo era característico de la política exterior de Estados Unidos, lo cual se cristalizó en las intervenciones militares en América Latina posteriormente.

El FAA 1961 se divide en dos partes. La primera es la Ley de Desarrollo Internacional, la cual se enfoca en préstamos para desarrollo, concesiones, cooperación técnica y provisión de garantías de inversiones estadounidenses en el extranjero. Esta rama del FAA está coordinada por la USAID. La segunda parte se conoce como la Ley de Paz y Seguridad que contempla proveer de asistencia militar directa, con productos o servicios o el otorgamiento de ciertos préstamos con concesiones para la adquisición de equipo o asesoría militar, siempre estadounidense. La Ley de Paz y Seguridad responde al Departamento de Estado, bajo consulta del Departamento de Defensa.

La ayuda exterior se asoció a la política de seguridad nacional a partir de los ataques del 11 de septiembre del 2001. En aquel momento se decidió dirigir los flujos de ayuda a países socios en la guerra contra el terrorismo y a financiar la reconstrucción de Afganistán e Irak. Cabe destacar que para 2002 se dio una transformación clave en la política de cooperación internacional, consecuencia de los ataques de 2001. Por primera vez se incluyó dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) del país uno

6 Traducción: "los programas de ayuda exterior [...] y de asistencia militar se han vuelto los elementos más críticos de nuestro esfuerzo general en seguridad nacional".

7 Traducción: *la mejor arma que nos asegura que nuestros propios hombres en uniforme no tengan que ir al combate.*

de los objetivos de la política de cooperación internacional, el *desarrollo* global; este objetivo pasaría a ser el tercer pilar de su seguridad nacional, junto a la Defensa y la Diplomacia. Ello fue reiterado en un documento de política de 2010, en el que se argumentó que *el desarrollo es tan central al avance de los intereses de Estados Unidos como la diplomacia y la defensa*⁸.

La ayuda extranjera se ha basado en diferentes fundamentos, compatibles con sus objetivos. Estos cambian en importancia según el énfasis que prevalezca en el tiempo. Sin embargo, durante los últimos sesenta y cinco años, hay tres razones principales que explican que se desarrolle la ayuda extranjera: la seguridad nacional que se mencionó anteriormente, los intereses económicos y la asistencia humanitaria.

La ayuda exterior se asoció a la política de seguridad nacional a partir de los ataques del 11 de septiembre del 2001. En aquel momento se decidió dirigir los flujos de ayuda a países socios en la guerra contra el terrorismo y a financiar la reconstrucción de Afganistán e Irak.

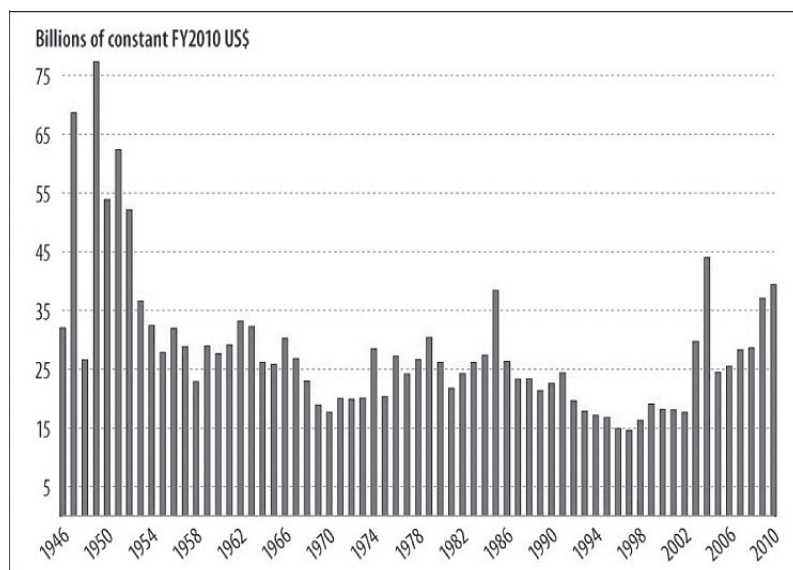
Tendencias de la ayuda extranjera de Estados Unidos

A continuación se presentan datos que reflejan las tendencias históricas del financiamiento de la ayuda exterior por parte de Estados Unidos. En la década de 1940 y a principios de la de 1950, se puede observar un incremento de la ayuda exterior promovida por el Plan Marshall. Esta tendencia baja esporádicamente; sin embargo, es interrumpida debido, en gran parte, a las iniciativas de política exterior de Estados Unidos, tales como la Alianza para el Progreso de América Latina en 1961, la implementación de fondos para los acuerdos de paz de Camp David en Oriente Medio en 1979 y una escalada de

⁸ Referencia tomada del Informe: Tarnoff, Curt; Lawson, Mariane; (febrero 2011); *Foreign Aid Introductory to US Programs and Policy 2011: Congressional Research Service*; <http://fpc.state.gov/documents/organization/157097.pdf>. pag.1

ayuda militar en 1985. El punto más bajo se refleja en los años 1996 y 1997, cuando las obligaciones de asistencia extranjera se redujeron por debajo los de 15 mil millones de dólares.

Tabla 1
Ayuda exterior de 1946 al año fiscal 2010

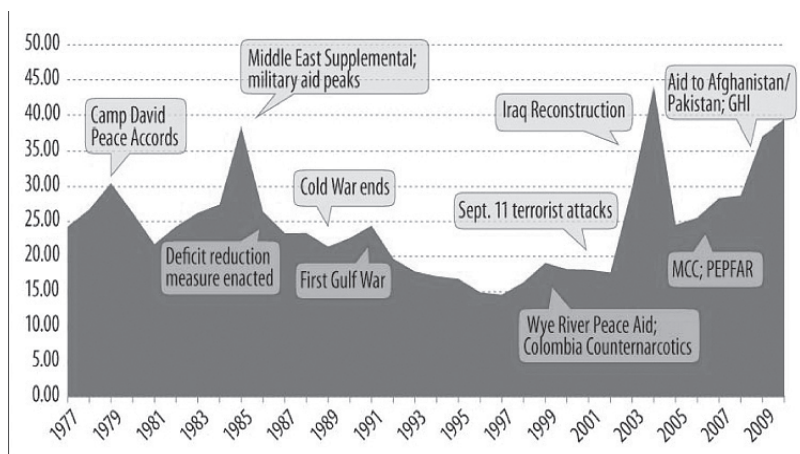


Fuente: Préstamos y donaciones Ultramar de los Estados Unidos (Libro verde), la Oficina de Gerencia y Presupuesto, un presupuesto histórico: las tablas, el año fiscal 2011, legislación de asignaciones anuales y los cálculos de CRS. Datos contenidos en el Informe: Tarnoff, Curt; Lawson, Mariane; (febrero 2011); *Foreign Aid Introductory to US Programas and Policy 2011: Congressional Research Service*; <http://fpc.state.gov/documents/organization/157097.pdf>, pag.16

La política de cooperación internacional de Estados Unidos está directamente relacionada con su política exterior (PE). Como se ha mencionado anteriormente, la primera responde a los intereses nacionales en cierto período determinado por la PE. La tabla 2 muestra cómo,

a lo largo de la historia, la PE se ha vinculado, tanto con la cantidad, como con quiénes han recibido los flujos de ayuda correspondientes a la política de cooperación internacional estadounidense.

Tabla 2
Tendencias de la ayuda exterior de 1977 a 2010



Fuente: Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos, tablas históricas al año fiscal 2011.

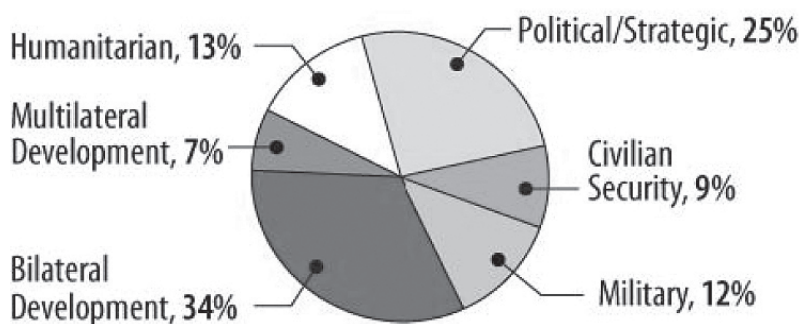
Nota: MCC=Millenium Challenge Corporation; PEPFAR=Presidente's Emergency Plan for AIDS; GHI= Global Health Initiative. Datos contenidos en el Informe: Tarnoff, Curt; Lawson, Mariane; (febrero 2011); *Foreing Aid Introductory to US Programs and Policy 2011: Congressional Research Service*; <http://fpc.state.gov/documents/organization/157097.pdf>. pag.18

En 2010, la ayuda extranjera destinada a programas de desarrollo global representó 53% del total. Componentes de las iniciativas presidenciales como la Corporación Reto del Milenio (MCC por sus siglas en inglés) y el Plan de Emergencia del Presidente de Estados Unidos para el Alivio del SIDA abarcan un gran porcentaje de los fondos.

Por ejemplo, los fondos para proyectos de cuidado infantil y salud materna que buscan combatir la mortandad infantil y la desnutrición han aumentado 160% en la última

década.⁹ No hay que olvidar, como se mencionó al principio de este ensayo, que Estados Unidos ha declarado al desarrollo global como uno de los tres pilares de la seguridad nacional dentro de su ENS. A continuación, la tabla 3 detalla la composición de la ayuda total para cada sector, pudiéndose apreciar el interés nacional que prevalece para Estados Unidos en el año fiscal 2010.

Tabla 3
Distribución de la asistencia aprobada por el Congreso
para el año fiscal 2010



Fuente: Departamento de Estado (*Highlights of international Affairs Function 150 FY2011 House and Senate appropriations Committees*) Datos contenidos en el Informe: Tarnoff, Curt; Lawson, Mariane; (febrero 2011); *Foreign Aid Introductory to US Programas and Policy 2011: Congressional Research Service*; <http://fpc.state.gov/documents/organization/157097.pdf>. pag. 11

Características de la ayuda exterior estadounidense

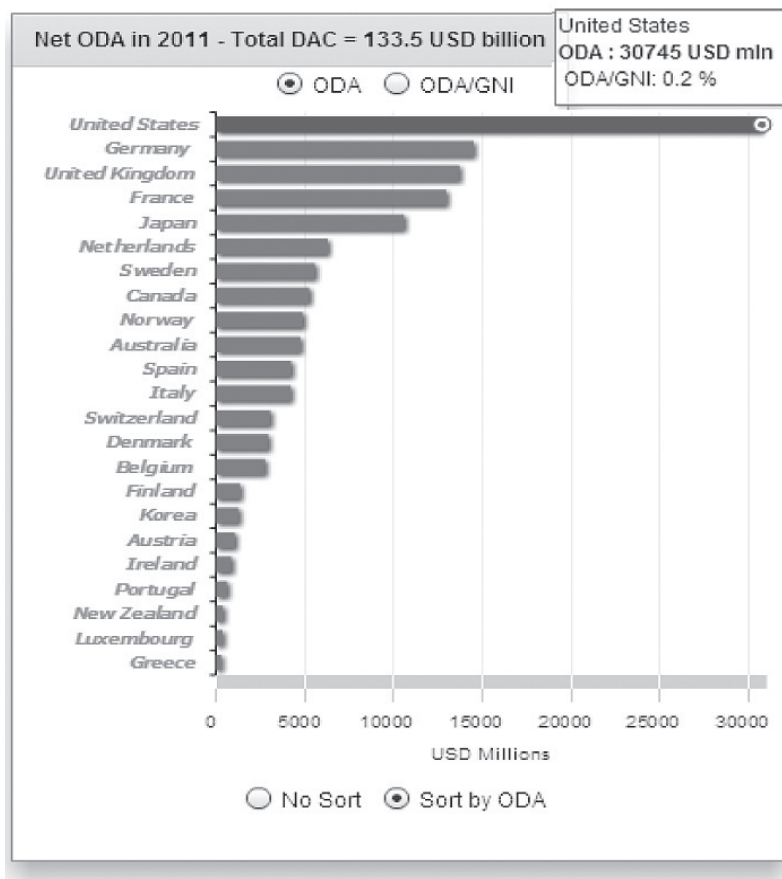
La aportación estadounidense a la AOD fue de US\$30.2 billones para 2010 y US\$30.7 para 2011. Continúa siendo el donante (como gobierno) más grande.

Pero, tomando en cuenta el volumen de su economía, ello solo representó el 0.21% de su Ingreso Nacional Bruto

⁹ Tarnoff y Nowels, 2004.

para 2010 y bajó a 0.20% para 2011.¹⁰ Esto se representa en la siguiente tabla, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para 2011.

Tabla 4
De donantes de AOD % por PIB según la OCDE



Fuente: OCDE, "Development: Aid to Developing Countries Falls Because of Global Recession".

¹⁰ OCDE, "Development: Aid to Developing Countries Falls Because of Global Recession".

A partir de la anterior tabla se puede afirmar que, para 2011, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) reportó US\$133.5 billones en AOD, lo que representó tan solo el 0.31% del ingreso nacional bruto de los propios miembros del CAD. Esta fue una caída de -2.7% en términos reales, en comparación con 2010. Aunque la situación del comportamiento de la AOD está tornándose negativa por las cifras presentadas, las palabras del presidente del CAD, J. Brian Atwood reflejan el interés por parte de los países miembros de hacer frente a los compromisos adquiridos en cuanto al desarrollo, cuando expresa que *Aunque estoy decepcionado de que algunos países no han logrado mantener sus compromisos, el nivel general refleja la creciente conciencia de que los desafíos globales, desde la enfermedad a las amenazas de seguridad ante el cambio climático, no se pueden resolver sin el progreso del desarrollo*¹¹.

Por otro lado, la ayuda "atada" o condicionada es una característica de la ayuda exterior de Estados Unidos. En una de sus secciones, el FAA 1961 regula el gasto de fondos en ayuda exterior, limitándolo a la adquisición de productos y servicios de origen estadounidense y, en su mejor caso, del país receptor de la ayuda. Desde la Declaración de París de 2005, la OCDE ha hecho esfuerzos para que los donantes reduzcan el porcentaje de ayuda condicionada. Estados Unidos es uno de los donantes con más alto índice de este tipo: 25% de la ayuda bilateral para el desarrollo fue condicionada en 2008.

Estructura organizacional de la ayuda exterior

La ayuda exterior estadounidense está bajo un proceso de reestructuración. Se ha reconocido que los lineamientos establecidos en el FAA 1961 no corresponden a los acontecimientos e intereses que actualmente maneja el país. Por lo tanto, para 2010, el presidente Barack Obama lanzó una Directiva Presidencial (*Presidential Policy*

¹¹ OCDE Development: *Aid to developing countries falls because of global recession*; http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html

Directive)¹² sobre desarrollo global. En septiembre se constituyó la Política Global de Desarrollo que reconoce, como se ha mencionado anteriormente, que el desarrollo es clave para la seguridad nacional y que es, a su vez, económicamente estratégico y moralmente imperativo¹³. Esta política brinda una guía de acción para todas las agencias de cooperación gubernamentales, estableciendo los objetivos, los modelos y la nueva arquitectura de trabajo para la cooperación.

Dentro del nuevo modelo operacional se consolida aún más el vínculo del desarrollo con el tema de la seguridad; tanto se integran el desarrollo y la seguridad que el director de la *USAID* forma parte del Consejo de Seguridad Nacional. Por lo antes expuesto, se puede visualizar que Estados Unidos tiene claramente definido que sus políticas de Estado deben ser complementarias, pues persiguen los mismos intereses de país, como es el caso de la Política de Ayuda al Extranjero que se vincula con la política exterior, a la vez que con la política de seguridad. El objetivo fundamental de la Política Global de Desarrollo de Estados Unidos es retomar el liderazgo global para el desarrollo internacional y que la *USAID* alcance nuevamente su lugar como la principal agencia de desarrollo a nivel mundial. Este objetivo se basa en el control que el país quiere tener sobre sus intereses en el exterior y su posición geopolítica y económica, así como sobre la reafirmación de su papel como primera potencia mundial. Las iniciativas Alimentando al Mundo (*Feed the Future*), Iniciativa de Salud Mundial (*Global Health Initiative*) y la Iniciativa de Cambio Climático Mundial son ejes de acción vinculados a la nueva Política Global de Desarrollo.

Otra modalidad incorporada en la nueva estructura de la ayuda exterior fue incluir el Reporte Cuatrianual

12 Se conocen como directivas de política presidenciales a la promulgación de decisiones que el presidente de Estados Unidos toma en relación con temas de seguridad nacional (véase <<http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/index.html>>).

13 Referencia tomada de <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy>>.

sobre Diplomacia y Desarrollo (*Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR)*) presentado por el Departamento de Estado y la *USAID*. Este reporte es una evaluación de lo que ambas instancias deben hacer para ser más eficientes, acreditables y efectivas ante las nuevas amenazas mundiales, a la vez que ejecutar acciones que procuren el interés nacional y consoliden la posición de Estados Unidos en el exterior, apoyando cuestiones militares también.

Agencias estadounidenses responsables por la ayuda exterior

Las agencias e instituciones del Estado vinculadas con el manejo, coordinación y evaluación de la ayuda brindada al exterior son la *USAID*, la Corporación Reto del Milenio (MCC), la Agencia para el Desarrollo del Comercio (TDA), la Corporación de Inversión Privada en el Exterior (OPIC), los Cuerpos de Paz y el Departamento de Estado. La que cobra mayor relevancia y es la que reporta al Congreso los resultados en tema de ayuda al exterior es la *USAID*. Se hará referencia en mayor detalle a la *USAID* por su operación en Guatemala.

Según los postulados del Plan Estratégico de la *USAID*, dicha agencia impulsa la paz y la estabilidad al promover el crecimiento económico, proteger la salud humana, proporcionar ayuda humanitaria de emergencia y mejorar la democracia en los países en vías de desarrollo.

Simultáneamente, la *USAID* proporciona asistencia en África al sur del Sahara, Asia y el Oriente Medio, América Latina y el Caribe, Europa y Eurasia. Esto significa que, aunque las oficinas centrales de la *USAID* estén localizadas en Washington D.C., su fortaleza se encuentra en sus sedes ubicadas en varias regiones del mundo. La agencia trabaja en cien países en vías de desarrollo y en estrecha colaboración con organizaciones no gubernamentales, grupos indígenas, universidades, sector privado estadounidense, organizaciones internacionales, otros gobiernos, asociaciones comerciales y profesionales,

organizaciones religiosas y otras agencias del gobierno de Estados Unidos. La *USAID* tiene relaciones de trabajo por medio de contratos y convenios de donación con más de 3,500 compañías y más de 300 ONG, cuyas sedes se encuentran en este último país.

Estructura organizativa

La *USAID* cuenta con un administrador y un administrador suplente, ambos nombrados por el presidente de Estados Unidos, que deben ser confirmados por el Senado. Les sigue un consejero y abajo están los jefes de Staff y de Economía; después se encuentra una Agencia Central en Washington, las agencias geográficas y las funcionales. Por último, están las oficinas independientes situadas en puntos estratégicos por algún interés determinado, un ejemplo de ello es Afganistán.

Modalidades de financiamiento (arquitectura de la ayuda de la USAID)

Las actividades financiadas por la *USAID* se ejecutan principalmente por medio de donaciones y/o convenios de cooperación con ONG, universidades de Estados Unidos o locales; contratos con empresas de dicho país o locales, con especialidades técnicas o que distribuyen bienes específicos; transferencias a otras agencias del Gobierno estadounidense o también se desarrollan con agencias de organismos internacionales, tales como Naciones Unidas, entre otros mecanismos. Toda la asistencia de la *USAID* es "no reembolsable".

Como agencia del Gobierno de Estados Unidos, la *USAID* es financiada con los impuestos que pagan los ciudadanos de aquel país. Según información oficial publicada digitalmente por la Embajada estadounidense en Guatemala, los programas se orientan a la obtención de resultados y se ejecutan de según las reglas y reglamentos del Gobierno de Estados Unidos. Los programas son sometidos a monitoreo y evaluación y deben presentar informes financieros y de resultados en forma sistemática y regular.

Por otro lado, las misiones de la *USAID* utilizan información como guía para la administración de los programas y además, elaboran informes anuales especificados para la *USAID*/Washington y para el Congreso de Estados Unidos, a los cuales la *USAID* rinde cuentas. Cada año, la *USAID* publica un Informe de Resultados y Cuentas del Año Fiscal que pone en relieve las contribuciones de los programas de asistencia extranjera de Estados Unidos.

Nuevas modalidades de intervención de la USAID en el mundo

Actualmente, la *USAID* está bajo un proceso de reforma institucional llamado *USAID Forward*, cuyo objetivo es hacer que la Agencia opere de forma más transparente, eficiente y acreditable para rendir cuentas a los contribuyentes estadounidenses y ser la "primera agencia de desarrollo a nivel global"¹⁴. Es en este proceso que el Departamento de Estado lanza el Marco de Trabajo para la Política de la *USAID* 2011-2015 (*USAID Policy Framework* 2011-2015). Todo esto es resultado, en primer lugar, de reconocer en 2010 al "desarrollo" como uno de los tres ejes claves de la ENS y, en segundo lugar, de establecer por primera vez, mediante una Directiva de Política Presidencial, una Política de Desarrollo Global cuyos objetivos y resultados se alineen con la actual Política de Ayuda Exterior y con los intereses de Estados Unidos. El *USAID Policy Framework* 2011-2015 es el primero de un ejercicio que se estará realizando cada cuatro años según los resultados que arroje el *QDDR* y las prioridades en desarrollo y así informar a todas las agencias, programas y países socios dichos resultados. El núcleo de operación del *USAID Forward* se basa en siete objetivos de desarrollo: incrementar la seguridad alimentaria, promover la salud mundial, reducir el impacto del cambio climático, promover un crecimiento económico sostenible, expandir y sostener Estados democráticos estables y prósperos, proveer de asistencia humanitaria y prevenir y responder ante crisis, conflictos e inestabilidad.

¹⁴ Declarado por el Presidente Obama en el documento de la Directiva de Política Presidencial PPD-6; <http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/global-dev.pdf>. Septiembre 2010, pag. 5 .

Ciclos de estrategia, financiamiento y desarrollo del programa (caso Guatemala)

Las Misiones de la *USAID* desarrollan estrategias de tres años vinculadas con la estrategia conjunta del Departamento de Estado y la *USAID*. En estas estrategias se abordan los intereses de la política extranjera de Estados Unidos y las necesidades de desarrollo de los países beneficiarios. *Estas estrategias son aprobadas por USAID/Washington y financiadas a través de peticiones presupuestarias sometidas anualmente por las Misiones, transmitidas al Congreso y determinadas por cuotas asignadas a las 'unidades operativas' (las Misiones) en las diferentes áreas geográficas*¹⁵, después de que el Congreso aprueba la Ley de Apropriaciones para Operaciones en el Extranjero del año fiscal.

Una vez se aprueba la estrategia exterior estadounidense y los niveles presupuestarios, la *USAID*/Guatemala negocia un convenio marco con el Gobierno de Guatemala, donde ambos gobiernos se comprometen a financiar y tomar otras medidas para apoyar un programa compartido de desarrollo. Este acuerdo se renueva anualmente mediante enmiendas. Después de que se firma el acuerdo bilateral marco y se obligan los fondos, la *USAID*/Guatemala diseña programas en apoyo al esfuerzo general de desarrollo. La Misión contrata servicios y compra bienes para ejecutar estos programas por medio de requerimientos de propuestas (*RFP* por sus siglas en inglés) y/o solicita ideas para actividades relevantes por medio de requerimientos de solicitudes (*RFA* por sus siglas en inglés). La *USAID* revisa todas las propuestas recibidas en respuesta a estas solicitudes según sus reglamentos y guías sobre adquisiciones y asistencia del Gobierno de Estados Unidos.

Existen además otras formas en que la *USAID* ejecuta sus programas. Estas incluyen mecanismos previamente consensuados en la *USAID*/Washington, acuerdos con otras

15 En <<http://transition.usaid.gov/gt/espanol/funding.htm>>.

agencias gubernamentales de Estados Unidos y propuestas "no solicitadas". La *USAID* también proporciona ayuda alimentaria a países que sufren problemas de seguridad en este aspecto¹⁶.

Para poder ejecutar más efectivamente los programas de la *USAID* basados en resultados, los contratistas y socios deben colaborar de forma cercana con el gobierno anfitrión y organizaciones locales de la sociedad civil. Los resultados deseados para cada programa se delinean en el respectivo contrato o convenio y los socios desarrollan planes anuales de trabajo, los cuales son revisados y aprobados por los gerentes de programa de la *USAID*. Los socios ejecutores monitorean y reportan resultados a la *USAID* trimestralmente. Los programas de la *USAID* históricamente han constituido 0.5% del presupuesto nacional de Estados Unidos. Los socios de la *USAID* colaboran con el personal de la Misión para identificar y diseminar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas para que otros expertos en desarrollo puedan evitarlas, adaptarlas y/o usarlas como modelo, dependiendo del contexto particular.

Corporación Reto del Milenio (*Millenium Challenge Corporation, MCC* por sus siglas en inglés)

Surge como una iniciativa del presidente George Bush en 2002 durante el Consenso de Monterrey para el Financiamiento al Desarrollo, donde declara que es necesario un nuevo acuerdo sobre el desarrollo global que hiciese acreditables de igual forma, tanto a los países ricos como a los pobres: deben existir políticas públicas coherentes como una condición esencial para que se dé el desarrollo y el crecimiento económico (Brown y Tirnauer, 2009). En 2004 se convirtió en ley y se creó la Cuenta del Reto del Milenio. Se diferencia del otro tipo de asistencias pues aquí se recompensa a los países que han reformado e

16 Precisamente el objeto de estudio de este ensayo es la alineación de algunos programas y/o proyectos de la *USAID* con el Plan Hambre Cero, el cual es una de las tres prioridades del actual gobierno, y la seriedad técnica y voluntad política son los principales componentes que harán que Estados Unidos logre cumplir lo estipulado en la Declaración de París.

implementado políticas públicas en pro de mejorar aspectos económicos, sociales y políticos que conlleven a optimizar las condiciones de vida de sus poblaciones. Se revisa que los gobiernos hayan implementado y, por lo tanto, evaluado y fiscalizado los programas de asistencia trabajados en los "acuerdos multianuales" con Estados Unidos. El director ejecutivo de MCC reporta a la Junta Directiva encabezada por la secretaria del Departamento de Estado.

Iniciativa Alimentando el Mundo (*Feed the Future*, *FTF* por sus siglas en inglés)

Como se mencionó anteriormente, *FTF* es la iniciativa del presidente Obama cuyo objetivo es contrarrestar la hambruna mundial y procurar una seguridad alimentaria. Esta iniciativa es uno de los ejes de acción de la nueva política de Desarrollo Mundial del presidente Obama. Sus primeros indicios se dieron durante la cumbre del G8 en L'Aquila, Italia en 2009, cuando el alza de los precios de los productos agrícolas y la crisis financiera de 2008 complicaron aún más alcanzar las metas de los Objetivos del Milenio. La iniciativa *FTF* retomó como guía para seguridad alimentaria global los principios emanados en la Declaración de París 2005 y Accra 2008 y los adecuó a cinco compromisos: trabajar con planes propios del país receptor que aseguren resultados de programas y establezcan una asociación entre los países; asegurar un acercamiento comprensivo a las necesidades alimenticias del país receptor; incrementar los beneficios de instituciones multilaterales; brindar resultados en sostenibilidad para los compromisos adquiridos; fortalecer la coordinación estratégica para movilizar y alinear los recursos de los diversos países socios incluyendo sector privado y la sociedad civil, los cuales son necesarios para alcanzar objetivos comunes.

Uno de los aspectos que llama la atención de la *FTF* es que en su sitio oficial se mencionó que la iniciativa busca alinear sus recursos con los procesos propios del país receptor. Esto ya es un avance en el tema de cumplimiento de uno de los principios de la Declaración de París 2005, pues la ayuda extranjera proveniente de Estados Unidos se

ha caracterizado por no alinearse a los sistemas nacionales del país receptor. Adicionalmente, el Departamento de Estado sostiene que la *FTF* es la iniciativa que más se acerca al cumplimiento de los cinco principios de la Declaración de París y a los planes de acción de Accra 2008.

Es importante para el presente ensayo recalcar que una vez más se puede encontrar la estrecha relación que existe en todas las iniciativas enfocadas en cooperación, con el tema de seguridad nacional para Estados Unidos. Si bien la iniciativa *FTF* está “bien intencionada” en un aspecto moral para reducir los altos índices de hambre y pobreza en regiones de África, Asia y Latinoamérica, no se puede negar el aspecto de los diversos intereses que se manejan detrás de este tipo de propuestas. Como lo expresara la embajadora Patricia Haslach, coordinadora suplente para la Diplomacia de la Iniciativa *FTF* ante el Comité de Organizaciones Internacionales y Derechos Humanos de la Casa de Representantes en 2010, *la estrategia de FTF ejemplifica esta nueva visión para el desarrollo. Comienza con el reconocimiento que la seguridad alimentaria no es solo acerca de alimentos pero es también acerca de seguridad –seguridad nacional, seguridad económica, seguridad ambiental y seguridad humana [...] al mismo tiempo, al crear mercados dinámicos, nuestros esfuerzos benefician a compañías americanas y otras empresas que buscan clientes y oportunidades de inversión en el exterior*¹⁷.

Uno de los señalamientos a la *FTF* se hace desde una perspectiva ecológica y económica. Ampliando esto, se tiene que ciertas variedades de cultivos que serían trabajados, por ejemplo para la zona subsahariana de África, estarían destinados a producirse bajo condiciones de estrés, como sequías, inundaciones o calentamiento, pero puede que no produzcan los resultados en corto plazo con que opera comúnmente la *USAID*¹⁸ (responsable de manejar los fondos de la *FTF*) y si los beneficios también serían los

17 Referencia tomada de: <http://www.gpo.gov/fdys/pkg/CHRG-111hhrg57606/pdf/CHRG-111hhrg57606.pdf>. Juli 20, 2010 pag. 15

18 Como referencia se tomó el artículo de Daniel Bornstein (2011) que hace ciertas críticas a la *FTF*.

esperados en tiempo para las empresas agroindustriales estadounidenses. Por lo tanto, esto genera posiciones contrarias, pues por un lado se tiene la urgencia de la *USAID* de entregar resultados de corto plazo versus la necesidad de los países pobres de obtener un sistema agrícola con desarrollo sostenible, es decir, a largo plazo. Una vez más, el principio de alineación de la Declaración de París no se cumple con este tipo de iniciativas.

En resumen, una de las críticas que se hacen a todas estas iniciativas y las tradicionales agencias de cooperación como la *USAID* es que la ayuda se sigue fragmentando. No existe una coordinación entre los programas, proyectos y objetivos, dándose en ocasiones una duplicidad de esfuerzos y recursos para un mismo enfoque.

Otro elemento clave a resaltar respecto a la *FTF* es que la Evaluación Internacional sobre Conocimiento de Agricultura, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo¹⁹ recomendó que debería haber un enfoque con el sistema agrícola multifuncional que incluyera aspectos de calidad de vida en el área rural, objetivos nutricionales y cambio climático. Esta evaluación fue desestimada por Estados Unidos, lo que genera nuevamente un choque con los principios de la Declaración de París, dando lugar al discurso moral sobre cuáles serían entonces las verdaderas intenciones de seguridad alimentaria de parte de Estados Unidos, al fomentar apoyo a este tipo de iniciativas.

En resumen, una de las críticas que se hacen a todas estas iniciativas y las tradicionales agencias de cooperación como la *USAID* es que la ayuda se sigue fragmentando. No existe una coordinación entre los programas, proyectos y objetivos, dándose en ocasiones una duplicidad de esfuerzos y recursos para un mismo enfoque. Para el presente ensayo se decidió tomar la iniciativa *FTF* para analizar un estudio de caso, delimitándolo ya al contexto guatemalteco, el cual es desarrollado más adelante.

19 Es la evaluación de mayor reconocimiento internacional sobre la situación agrícola y climática a nivel mundial.

Estados Unidos, Declaración de París, Consenso de Monterrey y cooperación al desarrollo

Tras la firma de la Declaración de París en 2005 se establecieron cinco principios sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, los que serían medibles por medio de doce indicadores y tres encuestas de evaluación en su cumplimiento por parte de los países. Los principios son:

1. Apropiación: los países en desarrollo establecen sus propias prioridades de desarrollo, fortalecen sus instituciones y coordinan la cooperación que reciben.

2. Alineamiento: los donantes alinean sus ayudas a las prioridades de los países en desarrollo y hacen el mejor empleo posible de los planes, políticas y sistemas de cada país.

3. Armonización: los donantes coordinan su actividad para evitar duplicaciones, simplificar los procedimientos y acordar una mejor división del trabajo con los países en desarrollo.

4. Gestión orientada a los resultados: los países en desarrollo y los donantes enfocan su actividad hacia la producción de resultados que puedan ser medidos.

5. Responsabilidad mutua: los donantes y los países en desarrollo son solidariamente responsables de los resultados que logran, no solo entre sí, sino también frente a sus órganos legislativos y a la población (Declaración de París, 2005)²⁰.

Quizá el punto en cuestión es que precisamente Estados Unidos, por medio de la *USAID*, no se alinea a las prioridades del Gobierno de Guatemala, concebidas como resultados estratégicos de desarrollo. Para la administración 2012-2016, éstas son:

20 Para la Declaración de París completa, véase <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

- Pacto Hambre Cero
- Pacto Fiscal y de Competitividad
- Pacto de Seguridad, Justicia y Paz

Es significativo mencionar que, actualmente, Guatemala no cuenta con una Estrategia Nacional de Desarrollo, Agenda de País y/o Proyecto de Nación de largo plazo. Sin embargo, es importante considerar que los Acuerdos de Paz, la Agenda del Cambio 2012-2016 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen los referentes inmediatos para cristalizar la coherencia de los programas, estrategias y proyectos de la *USAID* con los planes operativos anuales, de carácter institucional o sectorial (POA), políticas públicas vigentes y sistemas presupuestarios del país. Este apartado es fundamental, ya que la transparencia y rendición de cuentas es un eje transversal del nuevo enfoque de gestión por resultados del presidente Otto Pérez Molina, y la responsabilidad y obligación asumida en la Declaración de París y el código de conducta y ética del G-13 manifiestan “voluntad política” de fortalecer institucionalmente los procesos de planificación y presupuestarios para el desarrollo por parte de los cooperantes bilaterales. Según la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), en cuanto al concepto de alineación, indica que los países donantes basan todo su esfuerzo y recursos, tanto materiales como técnicos, en apoyar estrategias, instituciones, diálogos, programas y procedimientos nacionales de los países socios. Para ello, es necesario diseñar las condiciones de desarrollo nacional que permitan la vinculación del financiamiento con un marco único común de condiciones por parte de los países socios destinadas a conseguir resultados duraderos. La Declaración también indica que los donantes utilizarán las diferentes instituciones y los diversos sistemas nacionales de los países socios con el objeto de aumentar la eficacia de la ayuda por medio del reforzamiento de la capacidad sostenible en el desarrollo y aplicación de sus políticas.

El diseño de análisis de diagnósticos se constituye en una fuente importante de información, tanto para los gobiernos de los países socios como para los donantes, lo cual permite estructurar estrategias de desarrollo nacional, estrategias sectoriales o estrategias temáticas destinadas a reducir gradualmente los mayores problemas que los aquejan (pobreza, índices de desnutrición, analfabetismo, etc.). La capacidad de desarrollo por parte de los países socios se ve limitada debido a que no cuentan con instrumentos que les permitan desarrollar análisis técnicos sólidos, reforzamiento del recurso humano, planificación, administración e implementación de políticas y programas destinados a alcanzar objetivos de desarrollo.

En teoría, lo descrito anteriormente es aplicado por algunos donantes y por algunos países socios. Sin embargo, Estados Unidos no alinea sus objetivos estratégicos con Guatemala por las siguientes razones:

Los recursos materiales y financieros no apoyan las necesidades inherentes de Guatemala plasmadas por este gobierno mediante sus cinco ejes de acción:

1. Seguridad, democracia y justicia
2. Desarrollo económico competitivo
3. Infraestructura productiva y social para el desarrollo
4. Desarrollo social
5. Desarrollo rural sostenible

No utilizan los diferentes sistemas nacionales con los que cuenta actualmente Guatemala, ni los refuerza en caso de no ser confiables, sino lo hace por medio de sus instituciones, ONG u otros organismos con los que desarrollan programas y estrategias que responden a sus intereses o necesidades.

Diseñan sus propios análisis de diagnóstico, por lo que enfocan, priorizan y ejecutan estrategias y proyectos en Guatemala que responden a sus intereses diplomáticos,

de defensa y desarrollo de su país. Además de que no aportan recursos destinados a incrementar la capacidad de desarrollo de Guatemala por medio de capacitación técnica y administrativa para ser más eficientes en la planificación, desarrollo, implementación, ejecución y supervisión de proyectos.

Consenso de Monterrey

El propósito del Consenso de Monterrey se circunscribe primeramente en hacer viables los Objetivos de la Declaración del Milenio, la cual puntualiza, en esencia, reducir a la mitad el fenómeno de la pobreza antes de 2015, corrigiendo paralelamente sus manifestaciones más agudas en todo el mundo. En segundo lugar, generar cambios en los marcos normativos y en las relaciones internacionales para acreditar la inclusión del fenómeno de la globalización y así garantizar que sus potenciales efectos positivos sean para beneficio de todos los países.

Cabe mencionar que, derivado de los ataques terroristas del 11 de septiembre, se ha agravado la desaceleración de la economía mundial, lo cual viene a perjudicar significativamente a los países en desarrollo, subyugando su tasa de crecimiento. Este consenso insta a los diferentes actores (países donantes, ONG, etc.) a resolver los problemas de financiamiento del desarrollo a largo plazo con el objetivo de aliviar y, gradualmente, eliminar la pobreza y así alcanzar un crecimiento económico sostenible. Para ello es necesario que los países donantes que se han comprometido, sin ninguna fecha precisa, al financiamiento del desarrollo a través de alcanzar el 0.7% de su respectivo PIB, cumplan con tal compromiso. A continuación se describen cronológicamente los compromisos ratificados por los países donantes, la mayoría de los cuales no han sido cumplidos a la fecha.

En la Sesión número 25 de la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970 se aprobó la resolución 2626 (XXV) titulada "Estrategia nacional de desarrollo para el segundo

decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo" literal C. Medidas de política, numeral 3. Recursos financieros para el desarrollo, cuyo punto 43) literalmente dice:

Como reconocimiento de la especial importancia del papel que solo la asistencia oficial para el desarrollo puede desempeñar, una parte importante de las transferencias de recursos financieros a los países en desarrollo deberá proporcionarse en forma de asistencia oficial para el desarrollo. Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado.

Lo anterior fue posteriormente ratificado en el Consenso de Monterrey (México), desarrollado del 18 al 22 de marzo de 2002, donde bajo el título "Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo" en el punto 42 se lee:

En este contexto, instamos a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) como AOD para los países en desarrollo y, destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados, objetivos reafirmados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Alentamos a los países en desarrollo a que consoliden los progresos logrados para utilizar eficazmente la AOD a fin de alcanzar sus metas y objetivos de desarrollo. Expresamos nuestro reconocimiento a todos los donantes, por los esfuerzos desplegados, encomiamos a aquellos cuyas contribuciones a la AOD están aumentando, han alcanzado objetivos fijados o los han sobrepasado, y subrayamos la importancia que se comprometan a considerar los medios y los plazos para alcanzar esos objetivos y metas.

Cuando se hace referencia a lo que Estados Unidos establece de forma oficial como “desarrollo global” y se compara con los diferentes compromisos y voluntades que se enmarcan dentro de los consensos, rondas y declaraciones, especialmente la de París, pareciera que se habla de dos enfoques distintos. Si bien existe por parte de Estados Unidos un deseo de ayudar a países en desarrollo por una cuestión moral y humanitaria, en especial en crisis y desastres naturales, es en reiterados documentos oficiales que ha manifestado que son sus intereses de seguridad, geoestrategia y económicos los que han de prevalecer. No es posible pretender ser la primera agencia de desarrollo a nivel mundial, si no se puede cumplir con lo pactado en Monterrey y menos con los principios de la Declaración de París, pues son posiciones opuestas. El siguiente párrafo tomado del documento oficial de la *USAID Policy Framework 2011-2015* resume de forma clara lo que significa para Estados Unidos la cooperación internacional:

La cooperación internacional para el desarrollo es un clave componente del poder Americano junto con la diplomacia y la defensa. Se mantiene como una herramienta potente y eficiente en costo que nos permite a los Estados Unidos a que podamos salvaguardar nuestra seguridad y prosperidad mientras expresamos y diseminamos nuestros fundamentales valores de libertad y oportunidad. Aunque gastamos menos del 1% del presupuesto federal en asistencia para el desarrollo internacional, es un crítico instrumento para ganar el futuro, dado que nos ayuda a avanzar en intereses nacionales claves alrededor del mundo en muchas formas²¹.

La USAID en Guatemala

La década de los sesenta fue un período de “desarrollo de alto nivel”, cuando la programación de la ayuda se efectuaba de forma centralizada. Esta se proveía

21 Tomado del Marco de Política para *USAID 2011-2015 (USAID Policy Framework 2011-2015)*. <http://www.au.af.mil/au/awcgate/crs/98-916.pdf>

principalmente en forma de transferencia de recursos entre los gobiernos para propósitos generales como infraestructura y otros programas de asistencia técnica y de capital. Los años setenta estuvieron marcados por un enfoque de “necesidades humanas básicas” que incluía alimentos y nutrición, planificación poblacional y salud, educación y desarrollo del recurso humano. En los ochenta, la asistencia extranjera se concentró en el crecimiento económico amplio, con énfasis en el empleo y los ingresos para las personas de escasos recursos económicos. Además, las actividades se canalizaban principalmente por medio de organizaciones no gubernamentales y la ayuda cambió de proyectos individuales a programas grandes compuestos por varios proyectos. En los años noventa, el “desarrollo sostenible” fue la prioridad y la *USAID* concentró su ayuda en programas que promovían la capacidad de un país para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

La *USAID* ha trabajado en Guatemala por más de cuarenta años. Desde su fundación, sus programas de desarrollo aquí han seguido la misma trayectoria que se describe arriba. Actualmente, la *USAID*/Guatemala trabaja con sus socios para identificar y ejecutar reformas a las políticas y programas que mejorarán las vidas de las mujeres, hombres, jóvenes y niños guatemaltecos. Particularmente, la asistencia de la *USAID* en Guatemala impulsa la democracia, la justicia y los derechos humanos; promueve el crecimiento económico, las prácticas ambientales acertadas, una mejor seguridad alimentaria; y mejora el acceso de las personas a servicios de salud y de educación de calidad.

La importancia geoestratégica de Guatemala para la USAID²²

Guatemala es el país más grande de Centroamérica en términos de economía y población y juega un papel fundamental en el comercio y la integración regional. Es el tercer país con mayor desigualdad en el mundo en términos

²² Es importante mencionar que casi toda la información consignada en este apartado fue extraída de la página web de la *USAID* <<http://transition.usaid.gov/gt/espanol/history.htm>>, ya que fue imposible obtener documentos especializados o entrevistas con funcionarios de esa dependencia.

de distribución de ingresos y, por lo tanto, es una tierra de contrastes que posee abundantes recursos naturales y culturales. Aproximadamente 58% de sus habitantes son pobres y en su mayoría viven en el área rural y son indígenas.

Como resultado de las desigualdades históricas y de la inversión más baja en salud y educación de la región, Guatemala lucha contra algunos de los indicadores sociales más bajos del hemisferio: la tasa de fertilidad es la más alta del continente (3.9 por persona), la mortalidad infantil y materna son inaceptablemente altas (39 por cada 1,000 nacimientos vivos y 153 por 100,000 nacimientos vivos, respectivamente) y la desnutrición crónica es la peor del hemisferio (49% de todos los niños menores de cinco años).

Más de dos millones de niños no asisten a la escuela, en su mayoría son niñas indígenas del área rural. Tres de cada diez niños completan el sexto grado y solo uno de cada veinte niños asiste a la secundaria. Menos de la mitad de los residentes del área rural tienen acceso a agua potable, solo 25% tienen electricidad en su casa y menos de 10% tiene instalaciones sanitarias modernas. La compleja topografía del país –casi dos tercios del territorio son montañas–, sus veinticuatro idiomas y una población indígena privada de sus derechos ciudadanos, complican significativamente los esfuerzos por ampliar la cobertura de los servicios de salud y de educación y mejorar una tasa extremadamente baja de productividad laboral. Con una población de aproximadamente 12 millones y una tasa de crecimiento poblacional de 2.2% anual que sobrepasa a la de los países vecinos, la población del país se duplica cada diecinueve años.

Del financiamiento para Guatemala

En el 2004, aproximadamente 7%, es decir, US\$850 millones, del total del presupuesto de la *USAID* se asignó a América Latina y el Caribe, de los cuales US\$42 millones (5% de los US\$850 millones de la región) se proporcionaron a Guatemala. Cabe resaltar que Estados Unidos representa

48% del total de ayuda bilateral, pero a la vez facilita menos ayuda desligada, incluso con una tendencia a disminuir en el tiempo (52% en 2007 y 45% en 2010), según los datos vertidos en el "Informe ejecutivo de resultados de la aplicación encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busan, 2011" preparado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (Segeplan).

Por ejemplo, la *USAID* está apoyando diversos sectores de la administración pública, donde invierte esta Agencia parte de su presupuesto en el país (ver cuadro siguiente):

Top 20 Programas para áreas trabajadas en 2011	
Agencia	(Todas)
Unidad operativa	GUATEMALA
Obligación	Año Fiscal
Programa/área	2011
4.5 – Agricultura	11,728,133
3.1 – Salud	10,172,967
2.1 – Derechos humanos	10,151,751
4.8 – Medio ambiente	9,393,000
2.2 – Buena gobernanza	8,910,704
4.6 – Competitividad en sector privado	6,825,000
6.2 – Buena administración	6,256,000
3.2 – Educación	4,240,000
4.2 – Comercio e inversión	1,200,000
6.1 – Programa de diseño de la enseñanza	1,104,000
1.3 – Reforma al sector de seguridad y estabilidad	912,000
1.5 – Crimen transnacional	500,000
2.3 – Competitividad política y la construcción de consensos	473,305

Fuente: Elaboración propia con datos de *USAID* Guatemala.

El monto total de la inversión de la *USAID* hasta septiembre de 2011 en materia sectorial era de US\$83,316,242, dato que coincide en mínima medida con

los montos de cooperación desembolsados en el período 2008-2010, según el *Informe Nacional de la Eficacia de la Cooperación en Guatemala* (ver cuadro siguiente):

Tabla 5
Cooperación desembolsada fuentes bilaterales 2008-2010

Tabla 3.6 Cooperación desembolsada fuentes bilaterales 2008-2010															
Fuente	2008				2009					2010					Total 08-10
	CTNR	CFNR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CENR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CENR	CFR	Total	
EEUU		72.11		72.11		59.43			59.43		78.44			78.44	209.98
Japón	4.25	26.91	13.90	45.06	12.49	0.36		45.43	58.28	4.53	18.08		33.06	55.67	159.01
Países Bajos		10.42		10.42	0.52	5.09			5.61	0.04	13.97			14.01	30.04
Alemania	7.12	1.45		8.57	7.15	3.98			11.13	5.67	1.59			7.26	26.96
España		5.01		5.01		8.57			8.57		10.43			10.43	24.01
Canadá		7.82		7.82	0.07	2.56			2.63	0.07	8.10			8.17	18.62
Corea	2.17			2.17	11.08				11.08	4.28				4.28	17.53
China-Taiwán		3.04	2.58	5.62					-		5.03	0.50		5.53	11.15
Italia		3.52		3.52	2.17		2.60		4.77		0.06			0.06	8.35
Suiza		2.15		2.15		0.17			0.17		5.59			5.59	7.91
Suecia	0.68			0.68	0.74				0.74	1.10				1.10	2.52
Venezuela				-		2.24			2.24					-	2.24
Rusia				-					-		1.00			1.00	1.00
Total	14.22	132.43	16.48	63.13	34.22	82.40	2.60	45.43	164.65	15.69	142.29	0.50	33.06	191.54	519.32
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable															
CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable															
CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable															
CFR: Cooperación Financiera Reembolsable															
Fuente: Segeplan															

Plan de país para Guatemala 2004-2010

Haciendo un resumen del Plan de País para Guatemala 2004-2010²³, el programa actual de la *USAID*/Guatemala tomó como base los Acuerdos de Paz firmados en 1996. El programa de la *USAID*/Guatemala está enfocado en el potencial económico que tiene Guatemala y en el hecho de que es el mayor socio comercial de la región de Estados Unidos. No obstante, reconoce que el país sufre de un atraso reflejado en sus indicadores sociales y su alta tasa de pobreza. Las áreas de la Cuenta de Desarrollo del Milenio marcan las tres modalidades del programa, las cuales son: Gobernando con Justicia, Libertad Económica e Inversión Social. Las áreas prioritarias del Plan de País de la *USAID* para Guatemala son:

23 Plan de País para Guatemala 2004-2010 en <http://transition.usaid.gov/gt/espanol/country_plan.htm>.

Gobernabilidad más transparente y con mayor capacidad de respuesta, por medio de:

- Justicia fortalecida; y
- Más transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

Economías abiertas, diversificadas y en expansión, por medio de:

- Leyes, políticas y reglamentos que promuevan el comercio y la inversión;
- Empresas más competitivas y con orientación al mercado; y
- Acceso más amplio a servicios y mercados financieros.

Personas más sanas y con mejor nivel de educación, por medio de:

- Mayor y mejor calidad de la inversión social (salud y educación); y
- Mayor uso de servicios de salud materno-infantil y reproductiva de calidad, especialmente en las áreas rurales.

Adicionalmente, los programas relacionados con seguridad alimentaria son un componente primordial, sobre todo después de los compromisos que expresara el presidente Obama en la Cumbre del G20 en Italia en 2009. Se busca que los programas de seguridad alimentaria muestren *más transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y mayores oportunidades para los jóvenes e indígenas. En apoyo al primer programa transversal, USAID proporciona de US\$16 a US\$18 millones anuales en ayuda alimentaria para abordar los elevados niveles de desnutrición crónica de Guatemala*²⁴.

24 Plan de País para Guatemala 2004-2010 en <http://transition.usaid.gov/gt/espanol/country_plan.htm>

Según las cifras encontradas en el sitio oficial de la *USAID/Guatemala*, los desembolsos para programas en el período 2004-2008 ascendieron a US\$192.5 millones. La mayor parte de estos fondos correspondió a ayuda técnica, capacitaciones por medio de organizaciones guatemaltecas y estadounidenses, tanto del sector privado, como del público. La cifra que la *USAID/Guatemala* tiene registrada para asistencia anual a Guatemala es US\$40 millones. Para ver qué regiones de Guatemala son las beneficiadas por la ayuda recibida de la *USAID*, referirse al Anexo 2.

La USAID y su vinculación con el Plan Hambre Cero

El propósito del Plan Hambre Cero es reducir 10% la prevalencia de desnutrición crónica en la niñez menor de cinco años para finales de 2015, focalizando las intervenciones en los 166 municipios priorizados según los resultados del Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares de 1º primaria de 2008 al 2009. Hambre Cero, por medio de las instituciones públicas, pretende articular esfuerzos, proyectos y planes en materia de seguridad alimentaria y nutricional, con especial énfasis en las capacidades que tienen los gobiernos locales. Además, procura concentrar en una sola dirección los esfuerzos que realizan otras instituciones y organizaciones sociales en las diferentes comunidades y municipios del país.

Dentro de la Agenda del Cambio del Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) considera el Plan Hambre Cero como una estrategia conjunta de atención a la desnutrición crónica, la desnutrición aguda y la inseguridad alimentaria que afectan principalmente a la niñez guatemalteca menor de cinco años, que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema²⁵.

Objetivos

- Reducir en 10% la prevalencia de desnutrición crónica en la niñez menor de cinco años.
- Prevenir y reducir la mortalidad en la niñez menor de cinco años relacionada con la desnutrición aguda.

25 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012).

- Combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional.
- Prevenir y atender la emergencia alimentaria y nutricional.

Cobertura geográfica

En la ejecución del Plan Hambre Cero se incluyen, principalmente, los 166 municipios que presentan la problemática más grave en retardo de talla (muy alta y alta prevalencia), según el Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares. Como fase inicial se atenderán en 2012 a 83 municipios considerados de muy alta prevalencia de desnutrición crónica. Para el 2013 se completará la lista con la inclusión de otros 83 municipios también considerados de alta prevalencia, hasta completar los 166 municipios. Esto no excluye que, a nivel nacional, se deje de atender el tema, sino refleja que se hará con mayor énfasis en estos municipios.

Grupos objetivo

- Niños y niñas menores de cinco años, con énfasis a menores de dos años.
- Mujeres embarazadas y madres lactantes.
- Mujeres en edad fértil.

Coordinación interinstitucional

El desafío de reducir la desnutrición en Guatemala requiere de priorizar el tema del hambre y la desnutrición en la agenda política del país, así como trabajar en el fortalecimiento institucional que fuera tan afectado en el pasado reciente. Esto implica:

- Activación permanente del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria como ente rector del tema.
- Elaboración participativa de estrategias integradas de largo plazo en las esferas nacional, regional y municipal

que aseguren acciones sostenidas en, por lo menos, una generación (intervienen: Instancia de Consulta y Participación Social y Grupo de Instituciones de Apoyo).

Responsabilidades multisectoriales

Para lograr que las intervenciones planificadas tengan resultados positivos en la población más afectada por la inseguridad alimentaria y nutricional, es necesaria la coordinación e interrelación entre las instancias sectoriales del Ejecutivo. Dentro de este marco de acción, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) es la responsable de la coordinación interinstitucional y es la que propicia la intervención de instituciones gubernamentales, agentes cooperantes nacionales e internacionales, sector privado y sociedad civil.

Además, se requiere del apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional, tales como: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fundación Acción Contra el Hambre, Plan International y otros.

Estados Unidos, Iniciativa *Feed the Future* y su relación con el Pacto Hambre Cero

Como se mencionó anteriormente, la *FTF* es una iniciativa que busca reducir el hambre a nivel mundial y alcanzar una seguridad alimentaria global, en especial en poblaciones con altos índices de desnutrición y una inferior calidad de vida. Según la información obtenida durante la entrevista realizada a una funcionaria de la SESAN (nombre omitido), la Iniciativa *FTF* está más orientada a la producción agrícola para el área occidente del país. Esto se debe a la búsqueda de tierras aptas para los cultivos de interés para Estados Unidos y la oferta de mano de obra agrícola baja

que se encuentra en la región para trabajar en empresas agroindustriales estadounidenses. La ayuda de la *FTF* ha sido canalizada por medio de la agencia *USAID* y solo se han trabajado proyectos específicos y no programas. Este tipo de cooperación es claramente contraria a lo que se trabaja con la FAO (Food and Agriculture Organization) del Sistema de Naciones Unidas. La FAO trabaja con programas de producción alimentaria que permiten que las poblaciones de esas regiones puedan subsistir por sus propios medios, además de la obtención de beneficios a largo plazo. La cooperación en el tema de seguridad alimentaria por parte de la Unión Europea (UE) es similar a la de la FAO, pues trabaja con programas enfocados en PESAN. La UE mide con indicadores a la SESAN e introduce la ayuda oficial en el presupuesto nacional, por lo cual cumple con el principio de alineación de la Declaración de París de 2005.

Dicha funcionaria manifestó que, en cuanto al Plan Estratégico 2012-2016,²⁶ el Pacto Hambre Cero constituye uno de los tres pilares de acción del actual gobierno del presidente Pérez Molina. El Pacto Hambre Cero es un acuerdo de buena voluntad, contrario al Plan Hambre Cero (PH0), el cual toma carácter institucional y es parte del Sistema de Seguridad Alimentaria. El PH0 pretende abrir campos de conciencia y estar alineado al PESAN, llegando a tomar el rol de brazo ejecutor de este último. El actual compromiso del Pacto Hambre Cero (PH0) incluye reducir en diez puntos porcentuales la desnutrición crónica²⁷ que alcanza hoy en día una cifra de 48%.

Dentro de su acción, la SESAN es responsable de definir y diseñar el plan de trabajo en cuanto a cómo se enfrentará la problemática de la Seguridad Alimentaria²⁸. La Seguridad Alimentaria está regida por la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y es de las pocas políticas que cuentan con una ley, la cual se conoce como Ley del Sistema

26 El Plan Estratégico 2012-2016 puede encontrarse en la página oficial del Partido Patriota <www.partidopatriota.com.gt>.

27 Desnutrición crónica: manifestación de bajo peso en relación con la talla del individuo, el cual se origina por una situación reciente de falta de alimentos. Cuando la privación de los nutrientes es prolongada, la pérdida de peso se acentúa; como consecuencia, el organismo para sobrevivir disminuye requerimientos y deja de crecer (definición de la SESAN en <<http://www.sesan.gob.gt/>>).

28 Según definición de la FAO: se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y preferencias con el objeto de llevar una vida activa y sana.

Nacional de Seguridad Alimentaria (SINASAN). La SINASAN regula a todas las instituciones involucradas con el tema de Seguridad Alimentaria²⁹.

En otra entrevista, los funcionarios de la Unidad de Gestión y Financiamiento del PH0 del Ministerio de Finanzas (MINFIN) indicaron que, para dar seguimiento a los avances de los resultados establecidos en el citado Pacto Hambre Cero, la SESAN y el MINFIN concuerdan en que es necesario determinar indicadores inmediatos, intermedios y finales. Para estos últimos, sería necesario establecer una línea base para conocer la situación actual de la muerte materna y neonatal, la disminución de la desnutrición crónica, la situación de pobreza de las familias y otros aspectos de la población de los 166 municipios priorizados, que son los que presentan un mayor índice en desnutrición crónica.

Con el propósito de dar a conocer la necesidad del Estado de establecer la línea de base citada, el MINFIN y la SESAN convocaron en abril de 2012 a representantes de la cooperación internacional, incluida la *USAID*. Se expuso el tema en mención, sin embargo, la *USAID* indicó que había establecido un Sistema de Información de Vigilancia de Malnutrición en Guatemala (SIVIM), el cual podría utilizarse para el fin expuesto y se comprometía únicamente a financiar una parte de los costos que implicaría realizar la encuesta. El costo para realizar una Encuesta de Nutrición y Salud Materna (ENSMI) ha sido, aproximadamente, de Q10 millones, sin embargo, con el SIVIM está calculado en Q800 mil aproximadamente (información obtenida en la entrevista con representantes del MINFIN ante la Gestión y Financiamiento del PH0, jueves 24 de mayo de 2012).

Los entrevistados también indicaron que, al respecto de esta reunión, los funcionarios del sector público percibieron que no existió interés por parte de Estados Unidos en proveer recursos para el levantamiento de la línea base. A diferencia de la cooperación sueca, con la cual se estableció posteriormente una reunión que se llevara a cabo la primera semana de junio 2012, con el objetivo de conversar sobre un posible financiamiento específicamente para la encuesta, ya que con recursos de este país se financió anteriormente la ENSMI 2008-2009.

29 Entrevista con funcionaria de la SESAN, miércoles 16 de mayo 2012.

Ahora bien, lo interesante del caso es lo que se suscitó en prensa durante el mes de marzo 2012, cuando Estados Unidos ofreció un donativo por US\$50 millones para apoyar el PH0. Esta noticia fue dada a conocer por Mark Lopes, sub-administrador adjunto de la *USAID* para Latinoamérica y el Caribe y ratificada por el portavoz de Estados Unidos en Guatemala, el embajador Arnold Chacón. Posteriormente, en abril, Mark Lopes³⁰ se reunió con el secretario de la SESAN, Luis Enrique Monterroso, y la ministra de Desarrollo Social (MINDES), Lucy Lainfiesta, para oficializar el tema del donativo proveniente de fondos de la Iniciativa *FTF* a ejecutarse entre junio de 2012 y junio de 2013 enfocados en tres áreas principales:

1. Trabajar con cadenas de valor -encadenamientos productivos para que los pequeños productores tengan un valor agregado en el producto al enviarlo al mercado-.
2. El trabajo con los municipios. Los planes son gratis, pero hace falta asegurar que los resultados se cumplan, por eso capacitamos a los gobiernos municipales.
3. El Programa Pacto Hambre Cero está construido sobre planes iniciados por el Gobierno.

Cotejando la información obtenida de una fuente primaria de la SESAN, contra lo que se manejó en medios durante el mes de marzo y sobre lo cual ya no se ha vuelto a escuchar, surge el cuestionamiento de cuál podría ser el interés de Estados Unidos detrás de este apoyo financiero, pues pareciera haberse enfriado. Una hipótesis que podría manejarse es tomar en cuenta que, justamente días antes del anuncio que hiciera la *USAID*, se abordó la iniciativa de la despenalización de la droga en Centroamérica y la búsqueda de apoyo por parte del presidente Pérez Molina en la región, con el objeto de llevar el tema a debate en foros internacionales. No hay que olvidar que Estados Unidos, en otros acontecimientos históricos, se ha valido de distractores para desviar la atención de otros hacia un asunto que es de su particular interés. En este caso, la despenalización de la droga es un tema que puede producir una amenaza a su seguridad nacional, la cual es el principal pilar de su Estrategia Nacional de Seguridad y eje de su Política Exterior.

30 *elPeriódico*, entrevista por Carolina Gamajo a Mark Lopes, administrador adjunto de la agencia de cooperación de Estados Unidos (*USAID*), 4 de abril de 2012.

Conclusiones

Estados Unidos muestra una falta de cumplimiento en el principio de alineación de la Declaración de París, pues para su cooperación internacional prevalece su interés nacional. Adicionalmente, Estados Unidos no canaliza sus fondos por medio de los sistemas nacionales del país socio, sino que utiliza sus propias agencias de desarrollo o las ONG de nacionalidad estadounidense aprobadas previamente.

Existe una crítica dura para empujar una reforma de la *FAA* 1961, pues es la misma ley que utiliza el Departamento de Estados para regular su operación en materia de ayuda al exterior y enfrentar los actuales retos de Estados Unidos y sus nuevos intereses nacionales.

Como lo comentó el presidente Lyndon Johnson, a Estados Unidos le sale más económico invertir en cooperación internacional para tener injerencia sobre los países que enviar sus propias tropas. Algo semejante expuso Barack Obama en su último informe a la nación (2013).

A pesar de que el Consenso de Monterrey reitera el aporte de 0.7% del PIB que deben dar los países desarrollados, hasta la fecha los estadounidenses no cumplen con lo estipulado en dicho instrumento internacional de ayuda al desarrollo. Su aportación para la AOD en el año 2011 fue de 0.2%.

La cooperación al desarrollo de Estados Unidos se ha basado contemporáneamente en su eclecticismo (hibridez entre el neoliberalismo y neorrealismo), ya que las intervenciones justificadas en el terrorismo y narcotráfico evidencian, o ejemplifican, el paradigma realista y la cooperación diplomática al desarrollo (de ayuda humanitaria, Cuerpos de Paz, etc.) manifiesta un carácter neoliberal.

Los volúmenes de presupuesto de la cooperación internacional de Estados Unidos son inciertos, ya que no existen medios de verificación que registren sus aportes financieros al presupuesto nacional. Esto lo evidencia la encuesta de la OCDE, ya que, con criterios subjetivos y unilaterales, la *USAID* se autoevaluó los montos de cooperación erogados en el período 2008-2010.

Otra modalidad dominante que aplica Estados Unidos para la cooperación al desarrollo es la cooperación atada, la cual se caracteriza por la contratación de técnicos estadounidenses y la compra de materias primas y maquinaria del mismo país, Eso significa que no favorece la competitividad del recurso humano nacional del país receptor.

Estados Unidos es el mayor cooperante bilateral que utiliza la cooperación descentralizada, acentuando la desinstitucionalización de los sistemas de registro presupuestario y consolidando la utilización de sus propias ONG "como actores independientes de desarrollo".

La cantidad de ayuda otorgada por Estados Unidos no es constante en la cantidad de recursos, ni en los proyectos. Esto ocasiona que se vuelva dificultoso planificar la ejecución de proyectos y conocer de antemano la disposición de fondos para trabajar un presupuesto.

En términos de realismo político, el Congreso tiene mayores cuotas de incidencia política que el Organismo Ejecutivo estadounidense. La *USAID* debe rendir cuentas directas a las diferentes comisiones del Legislativo, reportar sobre acontecimientos de interés nacional en los países donde opera y, notificar con previa antelación reformas o nuevos proyectos, convirtiéndose en un chivo expiatorio para el control geopolítico del mundo.

La fragmentación de la ayuda que existe entre las diversas agencias e iniciativas produce, en ocasiones, duplicidad de esfuerzos y poca eficiencia en el uso de los recursos. Este elemento, adicional a otros, ha llevado a que en 2011 se realice una reforma institucional de la *USAID* (principal agencia) a nivel mundial.

La *USAID* ha entrado a una reforma institucional llamada *USAID Forward* que pretende realizar una reestructuración desde la base organizativa, priorizar, tanto objetivos como países socios y, reducir gastos pero a la vez restablecer el liderazgo de la *USAID* y volverla la primera agencia de cooperación a nivel mundial.

Una de las críticas que se le hace a la Iniciativa *FTF* del presidente Obama es que su principal interés es apoyar a las compañías agroindustriales estadounidenses, haciendo a un lado las evaluaciones serias que se han realizado sobre diagnóstico de tierras, cambio climático y sostenibilidad de calidad de vida en las áreas rurales donde se pretende cultivar.

Estados Unidos no ha tenido el interés en disminuir la desnutrición crónica infantil en Guatemala, puesto que la soberanía y la seguridad alimentaria nutricional no es un referente de su política exterior. Más bien, le interesa fortalecer la implementación de procesos de encadenamiento productivos, cadenas de valor y empoderamiento financiero de sus transnacionales agro-exportadoras.

En cuanto al tema de seguridad alimentaria, a diferencia de la FAO y la UE que sí trabajan con programas para alcanzar el desarrollo sostenible y reportan la cooperación al presupuesto nacional, Estados Unidos solo trabaja proyectos y no está alineado con el uso del registro de la ayuda por medio de los sistemas nacionales.

Entrevistas

Entrevistas realizadas a ex funcionaria de la SESAN, funcionario actual de la SESAN, funcionario del MINFIN y funcionario de la Segeplan en abril y mayo 2012, (los entrevistados pidieron reserva de sus nombres).

Siglas

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

ENS: Estrategia Nacional de Seguridad

ENSMI: Encuesta de Nutrición y Salud Materna

FAA 1961: Foreign Assistance Act of 1961

FTF: Iniciativa Alimentando al Mundo (Feed the Future)

INCAP: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá

MCC: Corporación Retos del Milenio

MINDES: Ministerio de Desarrollo Social

MINFIN: Ministerio de Finanzas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OPIC: Corporación de Inversión Privada en el Exterior

OPS: Organización Panamericana de la Salud

PE: Política Exterior

PESAN: Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional

PH0: Plan Hambre Cero

PIB: Producto Interno Bruto

PMA: Programa Mundial de Alimentos

POA: Plan Operativo Anual 6-13

PRESANCA: Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica

QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review

Segeplan: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SESAN: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

SINASAN: Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria

SIVIM: Sistema de Información de Vigilancia de Malnutrición en Guatemala

TDA: Agencia para el Desarrollo del Comercio

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

USAID: United States Agency for International Development

Referencias

Agenda del Cambio. Plan de Gobierno 2012-2016. Informe Ejecutivo <http://www.partidopatriota.com/agendadelcambio/>

Blue, Richard y John Eriksson (septiembre de 2011). "Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government. Synthesis Report", en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACQ941.pdf>.

Bornstein, Daniel (2011). "U.S. International Development Plans Hurting Feed the Future's Policy Initiatives", en: <<http://www.policymic.com/articles/1998/u-s-international-development-plans-hurting-feed-the-future-s-policy-initiatives>>.

Brown, Keith y Jill Tirnauer (agosto de 2009). "Trends in U.S. Foreign Assistance over the Past Decade", en: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ462.pdf>.

Centro de Censo de Estados Unidos, sitio oficial <http://www.census.gov/compendia/statab/cats/foreign_commerce_aid/foreign_aid.html>.

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) Foro de Alto Nivel. París, del 28 de febrero al 2 de marzo en <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

Decreto Número 32-2005. Ley de Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. [http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley de-SAN.pdf](http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley%20de%20SAN.pdf)

El Periódico (2012). "EE.UU. dona \$50 millones al programa 'Hambre Cero'", en: <<http://www.elperiodico.com.gt/es/20120320/pais/209760/>>.

Epstein, Susan B. (2011). "Foreign Aid Reform, National Strategy, and the Quadrennial Review", en: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41173.pdf>>.

España, Maríajosé (2012). "USAID dona \$50 millones a programa", en: <<http://www.s21.com.gt/nacionales/2012/03/20/usaaid-dona-us50-millones-programa>>.

"Fact Sheet: U.S. Global Development Policy" (2010), en: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy>>.

Feed the Future, sitio oficial <<http://www.feedthefuture.gov/>>.

"Foreign Aid - The Peak of Prestige: Foreign Aid under Kennedy", en: *Encyclopedia of the New American Nation*, en: <<http://www.americanforeignrelations.com/E-N/Foreign-Aid-The-peak-of-prestige-foreign-aid-under-kennedy.html>>.

Foreign Assistance Act 1961, en: <<http://www.usaid.gov/policy/ads/FAA.pdf>>.

Foreign Assistance, sitio oficial <<http://foreignassistance.gov>>.

Frazer, Sarah (2010). "Congress Discusses Ways to Feed the Future", en: *American for Informed Democracy*, en: <<http://www.aidemocracy.org/students/congress-discusses-ways-to-feed-the-future/>>.

Global Health Initiative, sitio oficial <<http://www.ghi.gov/country/guatemala/index.htm>>.

Guatemala: Feed the Future. Multi Year Strategy (2011), en: <http://transition.usaid.gov/gt/docs/feed_future_mys.pdf>.

Ho, Melissa D. y Charles E. Hanrahan (2011) "The Obama Administration's Feed the Future Initiative", en: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41612.pdf>>.

INCAP (2011). "Informe final. Análisis de los procesos y resultados intermedios de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC)" (Guatemala: SESAN / MSPAS / PMA / INCAP / UNICEF). (Joint Hearing Before the Subcommittee on International Organizations, Human Rights and Oversight of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives One Hundred Eleventh Congress Second Session July 20, 2010 pagina 15). <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hhrg57606/CHRG-111hhrg57606.pdf/CHRG-111hhrg57606.pdf>

Juárez, Eder (2012). "Chacón: Donativo no es para hacer desistir debate de despenalización", en: <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/155326-chacon-donativo-no-es-para-hacer-desistir-debate-de-despenalizacion>.

Kennedy, John (1961). "Special Message to the Congress on Foreign Aid", en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8545#axzz1vX3VZPgR>.

LaFranchi, Howard (2010). "Obama at UN Summit: Foreign Aid is 'Core Pillar of American Power'", en: *The Christian Science Monitor*, en <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2010/0922/Obama-at-UN-summit-foreign-aid-is-core-pillar-of-American-power>.

Mungcal, Ivy (2011). "US Congress Cuts \$8 Billion in Foreign Aid" (2012), en: <http://www.devex.com/en/news/blogs/us-congress-pass-8b-in-foreign-aid-cuts>.

Objetivos de Desarrollo del Milenio, sitio oficial <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

OCDE, "Development: Aid to Developing Countries Falls Because of Global Recession", en: http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html.

Office of Foreign Assistance Resources, Department of State, sitio oficial <http://www.state.gov/f/>.

"Oversight of the Feed the Future Initiative" (2010), en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hhrg57606/pdf/CHRG-111hhrg57606.pdf>.

Oxfam America (s.f.). "Foreign Aid 101: A Quick and Easy Guide to Understanding US Foreign Aid", en: <http://www.oxfamamerica.org/campaigns/aid-reform/files/foreign-aid-101-revised-edition.pdf>.

Pérez, Antonio (s.f.). "Foreign Assistance Act 1961", en: <http://www.enotes.com/foreign-assistance-act-1961-reference/foreign-assistance-act-1961>.

Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2009-2012, en: <http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Guatemala/PlanEstrategicodeSeguridadAlimentaria09-12.pdf>.

Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, junio 2008.

Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda en Guatemala Año 2008-2010 (2011). Guatemala, Segeplan, en <http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=783&Itemid=783>.

Rogin, Josh (2011). "Obama Cuts Foreign Assistance to Several Countries in New Budget Request", en: <http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/02/14/obama_cuts_foreign_assistance_to_several_countries_in_new_budget_request>.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (Segeplan), (2011), "Informe ejecutivo de resultados de la aplicación encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busan. 2011". (Guatemala: Editorial Don Quijote).

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012). "Plan Hambre Cero" (Guatemala: Sesan).

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), sitio oficial <<http://www.sesan.gob.gt/>>.

Seguridad Alimentaria y Nutricional: conceptos básicos; Programa Especial para la Seguridad Alimentaria -PESA- Centroamérica, en: <<http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf>>.

Staats, Sarah Jane (2010). "Feed the Future: A New Way for US Development but Reflections of the Past", en: *Rethinking U.S. Foreign Assistance*, en: <<http://blogs.cgdev.org/mca-monitor/2010/05/the-feed-the-future-initiative-a-new-way-for-u-s-development-but-reflections-of-the-past.php>>.

Strategic Review (2010). Feed The Future Guatemala, en: <<http://www.feedthefuture.gov/country/guatemala>>.

Tarnoff, Curt y Larry Nowels (2004). "Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy", en: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/98-916.pdf>>.

Tarnoff, Curt y Mariane Lawson (2011). "Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy", en: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/157097.pdf>>.

"The Quadrennial Diplomacy and Development Review", en: <<http://www.state.gov/documents/organization/153109.pdf>>.

"The United States' Strategy for Meeting the Millenium Development Goals" (2010), en: <http://transition.usaid.gov/our_work/mdg/USMDGStrategy.pdf>.

"USAID and the President's Global Development Policy", en: <<http://transition.usaid.gov/unga/ppd.html>>.

USAID History, en: <http://transition.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html>.

USAID's Policy Framework 2011-2015, en: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/98-916.pdf>>.

USAID, "Policy", en: <<http://transition.usaid.gov/policy/>>.

USAID, "Where Does the Money Go?", en: <<http://transition.usaid.gov/policy/budget/money/>>.

USAID, White House Video: President Obama at Millenium Development Goals Conference (2010) en: <<http://transition.usaid.gov/unga/ppd.html>>.

U.S. Department of State, "U.S. Relations with Guatemala", en: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2045.htm>>.

Veillette, Connie (2012). "The FY2013 Budget Request: Presidential Priorities for Development Face Uncertain Outcome", en: Center for Global Development, en: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425971/>>.

Veillette, Connie (2010). "Where Does Congress Fit in the New Development Policy?", en: *Rethinking U.S. Foreign Assistance*, en: <<http://blogs.cgdev.org/mca-monitor/2010/10/where-does-congress-fit-in-the-new-development-policy.php>>.

Veillette, Connie (2011). "The Future of U.S. Aid Reform: Rhetoric, Reality, and Recommendations", en: Center for Global Development, en: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425457>>.

Anexos

Anexo 1 Socios que ejecutan programas de la USAID en Guatemala

Nombre del socio y enlace	Nombre del programa de la USAID	Tipo de instrumento
ABT Associates, Inc. Página Web	Programa de Comercio y Competitividad	Contrato
ABT Associates, Inc. Página Web	Proyecto de Disponibilidad de Condonos en Áreas de Alto Riesgo en Centroamérica y México	Contrato
Academy for Educational Development (AED) Página Web	Diálogo para Inversión en el Sector Social www.proyectodialogo.org	Contrato
Acción Ciudadana Página Web	Análisis de Redes Paralelas de Corrupción	Orden de Compra
Acción Ciudadana Página Web	Reforma Legislativa a la Ley de Derechos Civiles	Orden de compra
AGEXPORT (Asociación Guatemalteca de Exportadores) Página Web	Programa de Encadenamientos Empresariales www.encadenamientosempresariales.com	Convenio de cooperación

ANACAFE <i>Página Web</i>	Programa de Cafés de Calidad	Convenio de Cooperación
APROFAM <i>Página Web</i>	Servicios Sostenibles de Salud Reproductiva	Convenio de cooperación
<i>Associates in Rural Development (ARD)</i> <i>Página Web</i>	Programa de Gobiernos Locales	Contrato
<i>Associates in Rural Development (ARD)</i> <i>Página Web</i>	Proyecto de Transparencia e Integridad	Contrato
Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) <i>Página Web</i>	Autoridad de Crédito para el Desarrollo	Acuerdo DCA
CARE International <i>Página Web</i>	Programa de Alimentos y Seguridad Alimentaria	Convenio de cooperación
<i>Casals and Associates</i> <i>Página Web</i>	Programa de Transparencia y Anti-Corrupción www.camtransparency.org	Contrato
<i>Catholic Relief Services (CRS)</i> <i>Página Web</i>	Programa de Alimentos y Seguridad Alimentaria	Convenio de cooperación
Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) / <i>Center for the Study of Justice in the Americas</i> <i>Página Web</i>	Programa de Monitoreo y Evaluación de la Reforma al Sector Justicia	Donación a una Organización Pública Internacional (PIO, por sus siglas en inglés)
<i>Checchi and Company Consulting Inc.</i> <i>Página Web</i>	Programa de Estado de Derecho	Contrato
<i>Consortium for Elections and Political Process Strengthening (CEPPS)</i>	Fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en Preparación para las Próximas Elecciones Generales de 2011	Convenio de cooperación
<i>Counterpart International</i> <i>Página Web</i>	Alianzas para el Turismo Comunitario de Guatemala	Convenio de cooperación
<i>Creative Associates International Inc.</i> <i>Página Web</i>	Desafío Joven	Convenio de Cooperación
<i>DevTech Systems, Inc.</i> <i>Página Web</i>	Programa de Descentralización y Gobiernos Locales www.gomunis.org	Contrato
<i>DPK Consulting</i> <i>Página Web</i>	Programa contra la Violencia e Impunidad en Guatemala	Orden de trabajo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) <i>Página Web</i>	Auditoría al Registro de Votación de Guatemala	Orden de Compra

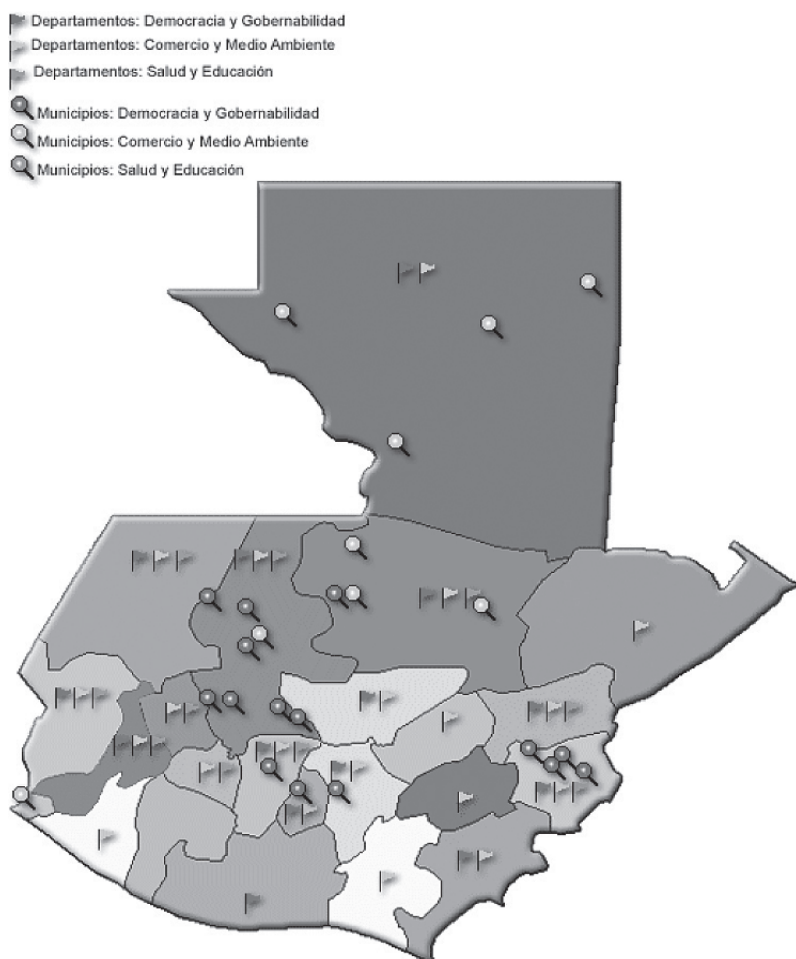
Familiares y Amigos Contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS) <i>Página Web</i>	Monitoreo y Ejecución de la Ley de Comisiones de Postulación	Orden de compra
Fundación Agil <i>Página Web</i>	Programa de Aseguramiento de Calidad y Desarrollo de Pequeños Negocios	Convenio de cooperación
<i>Futures Group</i> <i>International</i> <i>Página Web</i>	Programa II de Políticas de Salud www.pasca.org	Convenio de cooperación
<i>International</i> <i>Organization for</i> <i>Migration (IOM)</i> <i>Página Web</i>	Proyecto de Repatriados	Convenio de cooperación
<i>Juarez & Associates</i> <i>Página Web</i>	Programa de Estándares de Educación e Investigación http://www. estandaresdeguatemala.org/	Contrato
<i>Juarez & Associates</i> <i>Página Web</i>	Proyecto de Reforma en el Aula	Contrato
<i>IntraHealth</i> <i>International</i> <i>Página Web</i>	Comprehensive Care in Central America	Convenio de cooperación
<i>Management Sciences</i> <i>for Development (MSD)</i>	Policía Comunitaria	Contrato
<i>Mercy Corps</i> <i>Página Web</i>	Proyecto de Alianzas para la Inclusión en el Mercado de Empresarios Rurales en Guatemala	Convenio de cooperación
<i>Mercy Corps</i> <i>Página Web</i>	Tierras II: Resolución de Conflicto de Tierras	Convenio de cooperación
<i>Mercy Corps</i> <i>Página Web</i>	Ayuda Alimentaria/Seguridad Alimentaria	Convenio de cooperación
<i>National Democracy</i> <i>Institute (NDI)</i>	Consorcio para las Elecciones y Fortalecimiento de los Procesos Políticos (CEPSS)	Convenio de cooperación
<i>Peace Corps</i> <i>Página Web</i>	Programa Especial de Desarrollo	Convenio entre Agencias del Gobierno de los Estados Unidos (IAA por sus siglas en inglés)
<i>Population Services</i> <i>International (PSI)</i> <i>Página Web</i>	Programa de Prevención del VIH/ SIDA para Centro América	Convenio de cooperación
<i>Rainforest Alliance</i> <i>Página Web</i>	Empresas Forestales Competitivas	Convenio de cooperación
<i>Research Triangle</i> <i>Institute (RTI)</i> <i>Página Web</i>	Proyecto de Prevención del Crimen	Convenio de cooperación

<i>Research Triangle Institute (RTI)</i> <i>Página Web</i>	Programa de Alianzas Multisectorial	Convenio de cooperación
<i>Save the Children USA</i> <i>Página Web</i>	Programa de Alimentos y Seguridad Alimentaria	Convenio de cooperación
<i>SHARE/Guatemala</i> <i>Página Web</i>	Programa de Alimentos y Seguridad Alimentaria	Convenio de cooperación
<i>TechnoServe</i> <i>Página Web</i>	Proyecto Biodiesel para el Desarrollo Rural	Convenio de cooperación
<i>Trickle Up</i> <i>Página Web</i>	Oportunidades a Microempresas de Personas con Diferentes Habilidades	Convenio
<i>United Nations Development Program (UNDP)</i> <i>Página Web</i>	Mejoramiento de Modelos de Intervenciones de Salud	Convenio de cooperación
<i>United Nations Development Program (UNDP)</i> <i>Página Web</i>	Prohabitat: Programa de Reducción de Riesgos en el Proceso de Reconstrucción del Habitat Comunitario www.pnudprohabitat.org	Convenio de cooperación
<i>United Nations Development Program (UNDP)</i> <i>Página Web</i>	Mayor Cobertura de Servicios Básicos de Salud Pública en Guatemala	Convenio de cooperación
<i>United Nations Development Program (UNDP)</i> <i>Página Web</i>	Asistencia Psico-Social a Víctimas del Conflicto Armado (Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a las Víctimas del Enfrentamiento Armado -- DIGAP)	Donación a una Organización Pública Internacional (PIO, por sus siglas en inglés)
<i>United Nations Development Program (UNDP)</i> <i>Página Web</i>	Apoyo al Desarrollo del Informe de Desarrollo Humano en Guatemala	Convenio de cooperación
<i>United Nations Development Program (UNDP)</i> <i>Página Web</i>	Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST)	Convenio de cooperación
<i>University Research Corporation (URC)</i> <i>Página Web</i>	Programa de Calidad en Salud	Contrato
<i>Wildlife Conservation Society</i> <i>Página Web</i>	Prevención y Control de Incendios Forestales en la Reserva de la Biosfera Maya	Convenio de donación

Fuente: Embajada de los Estados Unidos de América, 2012.

Anexo 2

Cobertura geográfica de los programas de la USAID en Guatemala



Fuente: Embajada de los Estados Unidos de América, 2012.

Cooperación descentralizada. ¿Cómo enfrentar desde el Estado los retos que ella impone?

IAN REYES DÍAZ-LEAL¹

1 Internacionalista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, con Maestría en Ciencia Política por la Universidad Rafael Landívar. Ha fungido como representante adjunto de Banco Nacional de Comercio Exterior de México en Guatemala, Honduras y El Salvador y ha participado en mesas de negociación de TLC y de Cooperación bilateral entre México-Guatemala, México-El Salvador y México-Honduras.

Introducción

La cooperación sin alineación ni coordinación, puede poner en riesgo la soberanía y de esto, un ejemplo crítico es que la AID aporta aproximadamente el 30% del presupuesto del Ministerio de Educación, que se encauza a aspectos que son de interés del gobierno donante de los Estados Unidos de América y no de la agenda nacional, lo que tiene un impacto profundo en el desarrollo del talento humano guatemalteco y sus condiciones en el futuro.

La cara de Guatemala se transforma bajo estas condiciones.

Guatemala no debería necesitar de la cooperación internacional, ni de la cooperación descentralizada. Con el aprovechamiento de sus recursos humanos, naturales y tecnológicos debería tener la capacidad para ejercer su soberanía y definir su realidad.

La ineficiencia y el sistema de corrupción vigente a nivel gubernamental, hacen que los recursos, con que cuenta el país, provenientes de impuestos en su mayoría, se reduzcan en su impacto y contribuya a

la pérdida de calidad en las condiciones de vida de la población.

La pobreza que aqueja al país es producto de años de esquemas económicos que no han favorecido el desarrollo y enriquecimiento de las clases más vulnerables, lo que ha generado condiciones que requieren de múltiples recursos para ser superadas, entre ellos la cooperación internacional.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala tomó un protagonismo en la comunidad internacional que vio con mucho interés el proceso de pacificación y del desarrollo de una nación prometedora, con una agenda de desarrollo importante en términos no solo económicos, sino sociales y políticos.

Hubo un retraso muy importante a nivel gubernamental para lograr canalizar de manera estructurada la ayuda, dados los esfuerzos descoordinados que se realizaron y que lograron estructurarse formalmente hasta 2008.

Si bien en los últimos años, en Guatemala, la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) avanzó mucho en estructurar y levantar información de la cooperación internacional, no logró pasar de la palabra a la acción en términos de resultados tangibles en los grupos sociales vulnerables.

El país requiere la integración de políticas públicas sobre la materia de la cooperación, y para esto se necesita la incorporación de la sociedad civil para que se apropie de la política de cooperación.

En términos prácticos, la efectividad de la cooperación ha sido muy limitada y adolece de mecanismos de auditoría social que garanticen transparencia.

Es evidente la descoordinación entre órganos del propio Estado, quien tiene el reto de armonizar los trabajos que se realizan a nivel estatal y a través de la cooperación descentralizada.

Antecedentes

El fracaso relativo de la cooperación internacional canalizada a través de los gobiernos centrales, obligó a encontrar nuevos ejecutores de la ayuda al desarrollo para multiplicar los resultados alcanzados.

Como consecuencia de los desastres de la Segunda Guerra Mundial, se inició un sistema de “hermanamientos” entre ciudades de Europa, como un primer acercamiento al concepto de cooperación descentralizada.

La asistencia financiera y técnica que realizaban las naciones europeas con sus ex colonias, a finales de los años ochenta, a través de sus Consejos Consultivos de Cooperación², dio un primer acercamiento de cooperación gubernamental y no gubernamental de manera descentralizada, es decir, al margen de los gobiernos centrales de los países receptores, para brindar asistencia directamente a los municipios, comunidades y otras organizaciones, lo que constituyó un nuevo esquema de cooperación Norte-Sur.

En sus orígenes, la cooperación descentralizada a través del hermanamiento de provincias, Estados o ayuntamientos del primer mundo, con municipios y/o localidades de países menos desarrollados, fue alentada a través de instrumentos como la IV Convención de Lomé³ que buscaba resolver relaciones de cooperación o ayuda a instituciones de gobiernos regionales o locales directamente o, mediante organizaciones de la sociedad civil u Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

Guatemala no debería necesitar de la cooperación internacional, ni de la cooperación descentralizada. Con el aprovechamiento de sus recursos humanos, naturales y tecnológicos debería tener la capacidad para ejercer su soberanía y definir su realidad.

² En el marco de la IV Convención de Lomé (España, 1989).

³ Parlamento Europeo, (1999).

El avance de la globalización y la evidencia de que los gobiernos centrales ya no tienen el monopolio de la acción exterior para el desarrollo, han contribuido a nuevas configuraciones de la cooperación.

La creciente necesidad mundial de reducción de la pobreza que rebasa ya la capacidad del sistema de cooperación para el desarrollo, debe medirse en función del impacto real sobre el bienestar de las personas más pobres.

El fracaso relativo de la cooperación internacional canalizada a través de los gobiernos centrales, obligó a encontrar nuevos ejecutores de la ayuda al desarrollo para multiplicar los resultados alcanzados.

La rigidez y las limitaciones de los gobiernos centrales de los países receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), afectaron su capacidad de control y ejecución y su habilidad para absorber el contenido ideológico que los cooperantes incluyen en su ayuda. Esto dio lugar al surgimiento de nuevos actores interesados en gestionar y desplegar la CI con la modalidad de cooperación.

Según Alfonso Dubois, la cooperación descentralizada ha surgido a lo largo de los años 90 como reacción frente a las limitaciones del enfoque excesivamente centralista y vertical con que se había concebido hasta entonces la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁴.

A continuación presentamos algunos elementos que conforman la cooperación descentralizada, así como los principales retos que tiene esta modalidad.

¿Qué es la cooperación descentralizada?

La CD es una solución imperfecta a la demanda de democratizar la ejecución de la ayuda al desarrollo, antes canalizada de manera monopólica a los gobiernos centrales.

⁴ Dubois, (N.D.).

Según el glosario de la cooperación de Segeplan⁵ la CD se puede ver en dos vertientes:

a) Se realiza a través de órganos descentralizados de países desarrollados y que fortalecen capacidades de ONG, movimientos sociales, academia y centros de investigación de países menos desarrollados.

b) Se traslada directamente al Estado o es ejecutada por la misma cooperación o intermediada por organizaciones no gubernamentales con presencia en el país beneficiario. No está amparada por un convenio entre países.

Son actores de la CD también aquellas entidades que la financian, tales como gobiernos nacionales, locales o bien asociaciones de municipios.

En su concepto de la CD, Dubois afirma que la CD, *en un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo*⁶.

Según Bustamante, *la cooperación descentralizada se está consolidando como un importante mecanismo de cooperación para algunos donantes. Este mecanismo articula relaciones transnacionales entre gobiernos subnacionales a través de proyectos de cooperación*⁷.

La necesidad de generar una mayor efectividad en el despliegue y efectos de la ayuda al desarrollo, constituye una preocupación inherente a la cooperación misma, con

5 Segeplan, *Glosario de términos de cooperación internacional*, Guatemala (2011), p.11

6 Dubois, *Op.cit.*

7 Bustamante, (N.D.), p.1.

independencia del debate que existe sobre la motivación de los cooperantes para desplegar su ayuda o de cuál es el actor idóneo para ejecutarla.

En este sentido y en adición a los esfuerzos coordinados por un grupo de países y dados los resultados que la CD venía presentando, en los distintos Foros de Alto Nivel (FAN) se ha reconocido la necesidad de realizar acciones que impacten efectivamente la reducción de la pobreza que aqueja al planeta, y en términos retóricos, la comunidad de cooperantes y receptores han avanzado en conceptualizar esquemas para gestionar en una mayor eficacia de la cooperación internacional.

La Declaración de París (DP), sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, reconoció la necesidad de emprender acciones de largo alcance, supervisables, con vistas a reformar la gestión y el suministro de la ayuda, como una de las principales preocupaciones de su agenda. Dichas acciones *...incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*.⁸

En el 3º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (3FAN) de 2008, en Accra, Ghana, se produjo el Programa de Acción de Accra cuyo objetivo primario fue acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París, mediante la aplicación de medidas que aceleren el progreso, entre otras:

- La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas, con organizaciones de la sociedad civil, con el sector privado, fondos mundiales y países de ingreso mediano. Esto es un desafío para la gestión, la coordinación y la efectividad en la reducción de la pobreza.

⁸ CAD/OCDE (2005), p.1.

- Logro de resultados en el desarrollo.
- Rendir cuentas por esos resultados, con más transparencia, como parte central de los esfuerzos que se realizan al amparo de la cooperación descentralizada.
- Aceptar con agrado a todos los actores involucrados en el desarrollo y trabajar con todos ellos.
- Profundizar la colaboración con las OSC, reconociendo que en el ámbito de desarrollo proponen iniciativas que complementan las de los gobiernos y el sector privado. La preocupación de que las contribuciones de las OSC alcancen su máximo potencial está latente y propone reflexionar sobre la aplicación de los principios de la Declaración de París. Esperan generar condiciones más propicias para optimizar sus contribuciones al desarrollo.
- Lograr resultados en términos de desarrollo y su rendición de cuentas, aumentando la transparencia del ejercicio, entre otros⁹.

El fracaso relativo de la cooperación internacional canalizada a través de los gobiernos centrales, obligó a encontrar nuevos ejecutores de la ayuda al desarrollo para multiplicar los resultados alcanzados.

Como continuidad a las acciones propuestas en Accra, se desarrolló en Estambul (2010) el Foro abierto sobre la Eficacia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) del que emanó el documento que contiene los Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del desarrollo.

⁹ CAD/OCDE, (2008), p.2.

Cuadro No.1 OSC como actores del desarrollo



En dicho Foro se consideró que las OSC, como actores del desarrollo, se caracterizan por ser voluntarias, diversas, no partidistas, autónomas, no violentas y trabajan por el cambio, características todas ellas que "...fundamentan los Principios de Estambul para el desarrollo de la efectividad de las OSC que guían el trabajo y las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en contextos de paz como de conflicto, en diferentes áreas de trabajo de base hasta la incidencia en políticas públicas, y en una gama que va desde las emergencias humanitarias hasta las acciones de desarrollo a largo plazo".¹⁰

La CD es una solución imperfecta a la demanda de democratizar la ejecución de la ayuda al desarrollo, antes canalizada de manera monopólica a los gobiernos centrales.

Con esta democratización de la CI surgieron múltiples rostros, planes y objetivos para necesidades no resueltas. Aparecieron ejecutores con y sin bandera

¹⁰ CAD/OCDE, (2010), p.1.

visible, amparados bajo la promesa de contribuir a resolver, en parte puntual, las abrumadoras condiciones de pobreza existente en los países pobres muy endeudados (PPME).

No está demás mencionar que, a través de la cooperación descentralizada, las agencias y los gobiernos cooperantes tuvieron mayor acceso a nuevos niveles de información e influencia sobre los países receptores de la CI.

No hay que pasar por alto el hecho de que estos esquemas permiten realizar labores de cualquier índole, sin supervisión directa de los gobiernos centrales, por su dispersión geográfica y la falta de registro y coordinación.

¿Quiénes ejecutan la cooperación descentralizada?

Los protagonistas de la cooperación descentralizada son los actores locales y, entre ellos, se privilegian las relaciones de horizontalidad, buscando hacer el proceso menos jerárquico y más participativo. Pero ¿quiénes son en realidad?

La importancia de la cooperación descentralizada no es poca, ya que cada día son canalizados más recursos por esta vía, ya sean estos provenientes del propio Estado, de la AOD o de organizaciones privadas lo que la hace compleja y multiforme. *La relación que se establece entre dos actores depende de la voluntad y motivación de cada uno*¹¹.

Los protagonistas de la cooperación descentralizada son los actores locales y entre ellos se privilegian las relaciones de horizontalidad, buscando hacer el proceso menos jerárquico y más participativo. Entre estos, las administraciones públicas descentralizadas, las cooperativas, las ONGD, las universidades, las asociaciones de profesionales, rurales o urbanas, las empresas, los sindicatos, y, en general, organizaciones sociales que participan en el desarrollo social y económico de los países.

¹¹ Malé, (2007), p. 2.

Dubois señala que, *esta concepción de la cooperación descentralizada guarda una estrecha relación con las propuestas de potenciar la sociedad civil y otorgar a ésta un papel más protagonista en el desarrollo. Desde esta perspectiva, si bien incluye la ampliación de los agentes, tanta o mayor importancia tienen las modalidades con que esos agentes se relacionan. La cooperación descentralizada pretende establecer nuevas formas de interrelación, donde se conjuguen el sector público y el privado, los agentes económicos, políticos y sociales, las organizaciones de los países del Norte con las del Sur para un desarrollo más equitativo. En ese sentido la convocatoria es tanto para los agentes de las sociedades del Norte como para las del Sur*¹².

Cooperación descentralizada pública

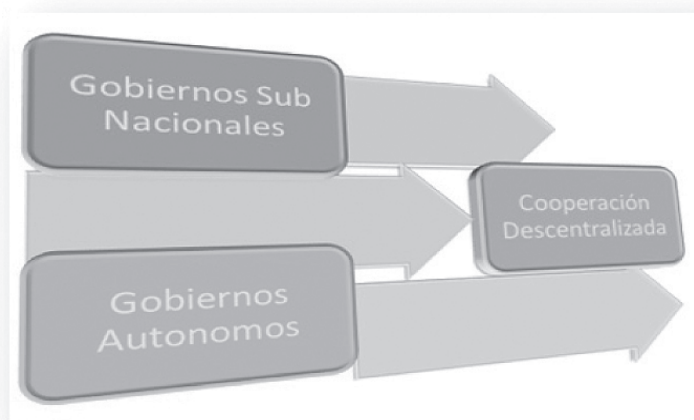
El Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE AL, en su sitio *web* señala que "Ciertas definiciones de la Cooperación Descentralizada abarcan un espectro muy amplio de acciones y actores. Por ejemplo, la Unión Europea entiende que los actores de la Cooperación Descentralizada son todos los agentes o instituciones, tanto oficiales como de la sociedad civil, que no forman parte del gobierno central, entre otras, los poderes públicos locales."

Según Bustamante la CD "Se efectúa de dos maneras: (i) desde los gobiernos subnacionales (GSN) de la Unión Europea (UE) hacia los GSN de América Latina y el Caribe (ALC); y (ii) dentro del programa Mercociudades del Mercosur."¹³

¹² Dubois, *Op.cit.*

¹³ Bustamante, *Op.cit.*

Cuadro No.2
Cooperación descentralizada horizontal



Cooperación descentralizada privada

Por otra parte, existen en todo el mundo movimientos para fortalecer en sus países, la participación de la sociedad civil en los procesos políticos, sociales, ambientales, entre otros, con mayor impacto en algunas latitudes, en función de su propia capacidad de ejecución y de las restricciones específicas.

La sociedad civil ha impulsado tradicionalmente cambios tendentes a reducir la pobreza y la desigualdad ya que son "actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado".¹⁴

La creciente demanda de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para participar en el desarrollo de proyectos que puntualmente satisfagan necesidades específicas, las hizo aparecer como interlocutores legítimos con capacidad de ejecución de proyectos que se alinean con

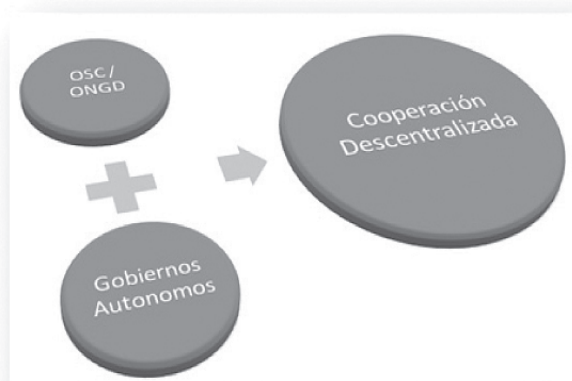
¹⁴ Agenda de Acción de Accra, (2010), p.2

los ODM, en el marco de lo que se definió como cooperación descentralizada.

En la actualidad es frecuente encontrar al tercer sector ejerciendo acciones públicas para proveer servicios que satisfagan necesidades sociales que el Estado ha desatendido, a partir de la aplicación de esquemas neoliberales de adelgazamiento del aparato gubernamental.

La idea de que este llamado tercer sector tiene una capacidad de ejercicio más ágil y transparente parece brindarle legitimidad social.

Cuadro No.3
Cooperación descentralizada con OSC / ONGD



Por su parte, Bustamante indica que la CD se basa en iniciativas que corresponden a tres categorías:

(i) relaciones bilaterales, que incluyen hermanamientos de largo plazo entre dos GSN; y proyectos específicos de corto plazo. La relación entre Salzburgo (Austria) y León (Nicaragua) es un ejemplo de hermanamiento, vigente desde 1984;

(ii) *proyectos multilaterales, que ejecutan sus proyectos a través de redes de municipalidades, como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) o el programa URBAL, que articula múltiples actividades específicas, por ejemplo, el programa Control de la Movilidad Urbana, que congrega a trece asociaciones de GSN de la UE y ALC y busca implementar prácticas medioambientales sustentables;*

(iii) *programas específicos, fomentados principalmente por gobiernos nacionales, organismos internacionales, asociaciones de municipios, que buscan generar nuevos tipos de relaciones de cooperación.*¹⁵

La creciente demanda de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para participar en el desarrollo de proyectos que puntualmente satisfagan necesidades específicas, las hizo aparecer como interlocutores legítimos con capacidad de ejecución de proyectos que se alinean con los ODM, en el marco de lo que se definió como cooperación descentralizada.

Ejercicio de la CD

Entender el impacto de esta cooperación, de cara a los ODM, así como identificar los casos de éxito, podría resultar muy valioso para el caso guatemalteco.

La canalización de recursos a través de la cooperación descentralizada es importante a nivel internacional.

En Sudamérica, según estadísticas aportadas por Bustamante, se puede comprender la enorme agenda en términos de proyectos y programas amparados bajo este esquema:

¹⁵ Bustamante, *Op.cit.*

Cuadro No. 4.
Relaciones bilaterales de cooperación descentralizada
entre la Unión Europea y los países de Sudamérica ¹⁶

País	España	Italia	Francia	Portugal	Alemania	Bélgica	Otros (8 países)	Total
Argentina	67	119	14	2	6	1	12	221
Brasil	18	26	54	50	8	1	3	160
Chile	18	2	15			2	4	41
Uruguay	20	6	1	2		1		30
Paraguay	6			1	1			8
Perú	8	3	13		1	1	4	30
Bolivia	4	4	6		1	5	1	21
Colombia	13	13	2					28
Venezuela	10	10	4	1				25
Ecuador	8	8	2			2	1	21
Total	172	191	111	56	17	13	25	585

Resulta interesante observar la gran concentración de programas y proyectos de cooperación de origen italiano en Argentina, y que sea este país el que ha logrado generar una mayor participación de los principales países europeos en su territorio.

Esta concentración tiene su raíz en la descentralización que se ve fortalecida por un Estado descentralizado federal, así como las estrechas relaciones bilaterales de Argentina con España y con Italia.

Sin embargo, puede ser objeto de otro estudio, identificar las acciones que ha llevado a cabo Argentina, y dentro de esto, qué actores son los promotores de la captación de cooperación descentralizada, que han logrado tal concentración de programas o proyectos.

¹⁶ Idem.

Entender el impacto de esta cooperación, de cara a los ODM, así como identificar los casos de éxito, podría resultar muy valioso para el caso guatemalteco.

Otro aspecto relevante es la intensa participación de la cooperación española en Sudamérica que se basa en el proceso de democratización y descentralización que ordenó la Constitución de 1978. Señala Freres: *El Estado de las Autonomías supuso un traslado de competencias y recursos de la Administración General del Estado a las regiones. En paralelo se produjo una descentralización hacia las Entidades Locales (provincias y municipios). El resultado de todo ello fue que las administraciones sub-nacionales han obtenido la capacidad de expandir el alcance de sus acciones, tanto en sus propios entornos como en otros países, muy especialmente en Europa, el Mediterráneo y América Latina*¹⁷.

Resulta natural que la CD proveniente de Italia y España tenga mayor influencia en Argentina, dados los lazos que producto de la migración desde esos países se han creado.

Por su parte, España reconoce que los lazos familiares existentes con personas que migraron a América Latina, así como las cuantiosas similitudes culturales, son ocasión de intercambios permanentes de información respecto a necesidades y carencias en nuestros países, lo que permite desarrollar programas y proyectos específicos a este nivel de la cooperación.

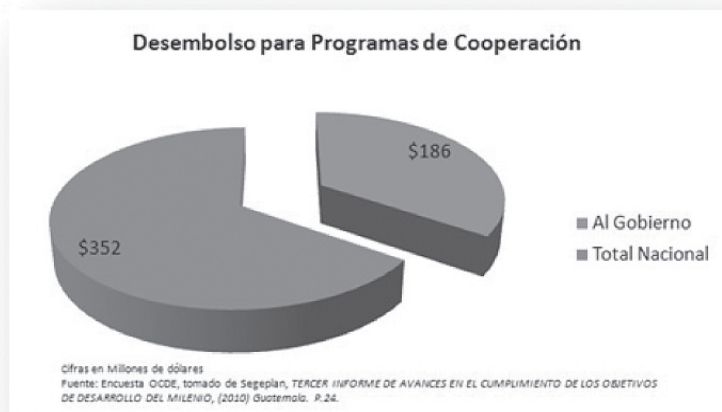
En contraposición, destaca la ausencia de Inglaterra así como la de Holanda, que ha tenido roles protagónicos en la cooperación en Centroamérica. En este sentido también cabe preguntarse cuáles han sido los factores de decisión de Holanda para participar activamente en Guatemala y no en Sudamérica.

En el caso guatemalteco, Segeplan refiere que, según la encuesta de la OCDE de 2008, se desembolsaron

¹⁷ Freres, 2008, p. 240.

recursos por \$352 millones de dólares al total de programas de cooperación a nivel nacional, que en la práctica son canalizados a través de las ONG¹⁸.

Cuadro No. 5
Desembolso para programas de cooperación en Guatemala



Durante 2009 y 2010, Segeplan llevó a cabo un censo para determinar el inventario de aportes en Guatemala, determinando un total de 688, entre proyectos y programas. La cifra resulta interesante toda vez que por sí sola es superior en proyectos y programas al de la cooperación descentralizada en Sudamérica, lo que denota la importancia relativa que tiene la cooperación descentralizada en el país.

Otro enfoque a tal intensidad de participación de la cooperación descentralizada en Guatemala, en comparación con el volumen de la cooperación descentralizada europea en Sudamérica, nos permite preguntarnos:

a) De cara a los ODM, ¿es toda esta cooperación descentralizada necesaria o podría enfocarse mejor en otros programas y proyectos?

¹⁸ Segeplan, (2010) *Tercer informe de avance de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, p. 24.

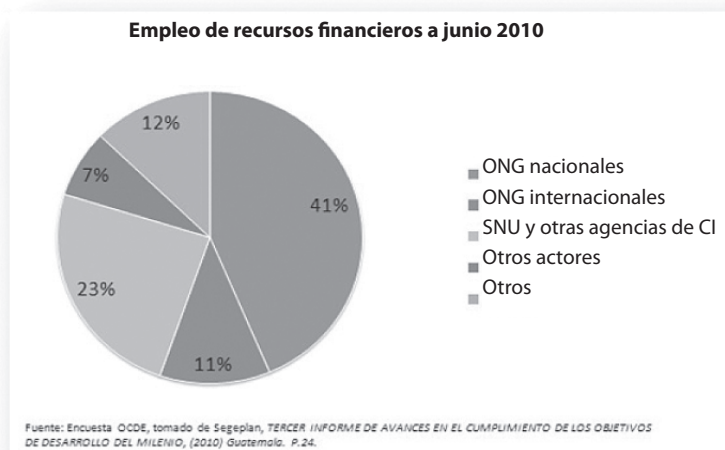
b) ¿En qué porcentaje está alineada a las necesidades de Guatemala?

c) ¿Se conoce el contenido de la CD en sus vertientes técnicas e ideológicas?

d) ¿Por qué el impacto de todos estos programas no parece resolver los ODM?

A continuación se presenta un gráfico sustentado en la información proporcionada por Segeplan en relación al censo mencionado, respecto al uso de los desembolsos a junio de 2011.

Cuadro No. 6
Guatemala: empleo de recursos financieros de la cooperación descentralizada



Cabe resaltar que, en distintas fuentes, se aclara que la información estadística resulta compleja de obtener y se hacen señalamientos de que la misma puede no ser exhaustiva, sino más bien de carácter enunciativo.

Valoraciones realizadas en 2008 por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada permitieron identificar cinco ejes sobre los cuales se ha venido trabajando en Guatemala, según el estudio presentado por su director ejecutivo, Jean Pierre Malé:

Distinguimos cinco ejes que nos parecen representar los "polos" principales alrededor de los cuales se conciben, justifican y estructuran las acciones de CDP:

a) La ayuda humanitaria y la ayuda asistencial.

b) El apoyo a las políticas públicas locales de desarrollo económico y territorial y de cohesión social.

c) El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Mejoramiento de la capacidad administrativa y de gestión de gobierno local y la mejora cotidiana de la práctica política democrática, de gran importancia en la medida del crecimiento de competencias gubernamentales descentralizadas para dotar a los GSN de mayor capacidad técnica y mayores recursos para hacerles frente; este tipo de CD puede incluir campos como: mejora en la calidad de la administración pública, la mejora de la atención ciudadana, la transparencia en la gestión pública la profesionalización del servicio público, nuevas tecnologías, entre otras.

d) La presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio del poder local, y

e) El cambio cultural y relación con la ciudadanía¹⁹.

En adición, en Guatemala existen diversas iniciativas que concentrar al actuar en materia de CD, encontrándose entre los principales:

¹⁹ Malé, 2007, p. 3.

- Cohesión social: dada la cercanía de la población con sus autoridades locales, se enmarcan programas y proyectos para la lucha contra la pobreza, políticas de desarrollo local para la reducción de desigualdades, la creación de empleo, vivienda, salud y educación.
- Infraestructura y los servicios básicos: lo correspondiente a desarrollo de infraestructura urbana, servicios públicos como energía, agua, seguridad. intercambiar experiencias, obtener financiación y asistencia técnica para sus proyectos de cara a mejores prácticas.
- Cooperación política: para enfrentar problemáticas comunes.
- Impulso de políticas públicas locales de desarrollo.

Los principales retos de la cooperación descentralizada

La intención política, cultural, religiosa, mercantil, o ideológica de determinados grupos o gobiernos internacionales de ejercer influencia y control sobre comunidades en los países receptores, encuentra en grupos vulnerables un terreno fértil cuando las necesidades han sido olvidadas por años.

Dice Sanahuja que *la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes está dañando su eficacia. Dado que los intereses propios de los donantes impulsan agendas renovadas, y pueden traducirse en una disminución de los recursos para las necesidades de inversión más perentorias de los países más pobres y para otros destinos "tradicionales" de la ayuda* ²⁰.

La intención política, cultural, religiosa, mercantil, o ideológica de determinados grupos o gobiernos internacionales de ejercer influencia y control sobre comunidades en los países receptores, encuentra en grupos vulnerables un terreno fértil cuando las necesidades han sido olvidadas por

²⁰ Sanahuja, 2008, p. 86.

años (o generaciones) por los gobiernos centrales o locales, y la mano que tiende la ayuda ofrece, además, un marco ideológico que genera un reto ideológico para el país.

Es difícil para el Estado contar con información respecto a estos mecanismos de propaganda y sus consecuencias.

Dadas las crecientes condiciones de pobreza en las regiones más vulnerables del planeta, se busca alivio con identificar y registrar a las OSC y ONGD que cuenten con perfiles calificados para ejecutar efectiva y transparentemente los cada vez más limitados recursos de la CI, lo que genera para los Estados, el reto de idoneidad de las OSC/ONGD.

Es deseable que este proceso evite politizarse para lograr determinar la capacidad ejecutora de la ONGD, de ejercer con efectividad técnica y transparencia un presupuesto asignado, en función de certificaciones y medición de resultados.

Asimismo las ONGD participan activamente, aterrizando proyectos específicos en comunidades determinadas, con fondos públicos o bien producto de la CI (en forma de donación o de carácter reembolsable) en coordinación con autoridades locales o con organismos internacionales públicos o privados.

En su calidad de ejecutoras, un reto fundamental para las ONG es brindar transparencia a sus ejercicios y garantizar que el principio de "sin fin de lucro" se ejerza en beneficio de su actividad.

Por otra parte, la idea de que la concepción y surgimiento de OSC es una respuesta a los grupos o colectivos que reivindican ciertos derechos o condiciones que pueden parecer aceptables. Sin embargo, el proceso de selección de las ONG para la asignación de recursos financieros para el despliegue de proyectos, es sin duda, otro de los grandes retos de la CD.

El reto –dice Martínez Osés– reside en saber si realmente las ONG contribuyen a la organización de los ciudadanos y logran canalizar propuestas para la transformación social²¹.

Por su parte, las ONGD requieren cotidianamente resolver el **reto** propio de adquirir más recursos y más colaboradores, que a su vez, les brinden más credibilidad.

El concepto de “Legitimidad ex ante” ha contribuido a la creciente acción de las ONG en el desarrollo de las acciones descentralizadas de la cooperación al desarrollo.

Este concepto, que engloba una aceptación generalizada previa, se basa en una creencia generalmente aceptada de que las ONGD hacen el bien, procuran que este bien llegue a la mayoría y lo hacen de manera gratuita, según señala Martínez Osés²².

Este reto, más complejo, de identificar la representatividad de las OSC y, en consecuencia, su legitimidad para gestionar desde algún ángulo la cooperación descentralizada, es lo que llamamos el reto de legitimidad.

El reto de la información de la cooperación descentralizada, que Segeplan reconoce como tal en Guatemala y afirma *Describir los montos y ubicación territorial de la cooperación descentralizada es sumamente*

De cara a los ODM, ¿es toda esta cooperación descentralizada necesaria o podría enfocarse mejor en otros programas y proyectos?

¿En qué porcentaje está alineada a las necesidades de Guatemala?

¿Se conoce el contenido de la CD en sus vertientes técnicas e ideológicas?

¿Por qué el impacto de todos estos programas no parece resolver los ODM?

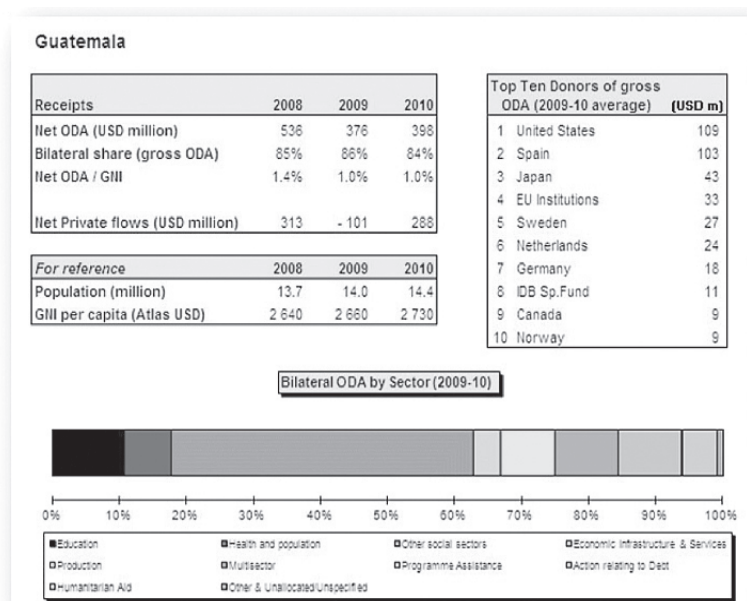
²¹ Martínez Osés, 2011, p. 5.

²² Ídem, p. 2.

*complejo debido a la escasez de datos empíricos que permitan establecer con claridad las tendencias, montos, ubicación, etc.*²³.

Si bien las estadísticas de la AOD, brindadas por la OCDE en su sitio web (cuadro No.7), permiten ver el comportamiento de la CI en los últimos años, el monto aproximado de la cooperación descentralizada puede deducirse de referencias de instituciones como Segeplan. Es difícil ubicar información fidedigna que centralice estadísticas a nivel internacional o bien local.

Cuadro No.7 ²⁴
OCDE: AOD 2008-2010



De acuerdo con las cifras publicadas por Segeplan, *Los datos son más bien exploratorios y provienen de dos*

23 Segeplan, 2010, *op.cit.* p. 23.

24 OCDE y Banco Mundial.

fuentes: una, la encuesta de la OCDE, donde los cooperantes señalan que los montos destinados al sector Gobierno agrupan cerca del 52.6% de la AOD, estimándose que cerca de un 48.4% se suscribe a través de la cooperación descentralizada²⁵.

Sobre el reto de la coordinación, Eriksson señala que *quienes se ocupan del desarrollo reconocen que la coordinación de la ayuda podría contribuir a mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo... y agrega que es fundamental que cada país dirija y asuma como propias la gestión y la coordinación de la ayuda²⁶.*

Sanahuja advierte que *es difícil que la ayuda sea eficaz si los donantes no se coordinan y utilizan la ayuda como instrumento de política exterior²⁷.*

De cara a alcanzar el 2015, el principal reto que la cooperación descentralizada trae consigo es, sin duda, la coordinación de esfuerzos para evitar duplicidades y distribuir de mejor manera las acciones requeridas entre el Estado y las OSC, ONGD y que los donantes se alineen con las estrategias de los socios, en concordancia con el principio de alineación de la Declaración de París. Todo esto en el esfuerzo de cumplir los Objetivos del Milenio.

El factor de coordinación se complica, dado que los receptores de la cooperación descentralizada pueden responder a agendas partidistas, proselitistas de distintas tendencias y estar en contraposición con la agenda del

La intención política, cultural, religiosa, mercantil, o ideológica de determinados grupos o gobiernos internacionales de ejercer influencia y control sobre comunidades en los países receptores, encuentra en grupos vulnerables un terreno fértil cuando las necesidades han sido olvidadas por años.

²⁵ Segeplan, 2008, *Op.cit.*

²⁶ Eriksson, 2001, p. xxxii.

²⁷ Sanahuja, 2008, *Op.cit.* p. 79.

gobierno central, que, cabe aclarar, no necesariamente es la más acertada o mejor coordinada.

El reto de alineación se explica como que *El sistema de ayuda, muy descentralizado, carece de reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda o los criterios que rigen su distribución* ²⁸, lo que se refleja en que actores y programas específicos pueden carecer, en parte o en todo, en relación con la ejecución centralizada que realizan los gobiernos de los países beneficiarios de la AOD.

Cuadro No.8
Retos de la cooperación descentralizada



Este conjunto de retos significa un esfuerzo de cara a una valoración asertiva del trabajo que se realiza en el marco de la cooperación descentralizada.

²⁸ Sanahuja, Ídem, p. 88.

El 2015 está cerca, la meta está lejos

El Estado debe establecer una política pública de cooperación, que sea consensuada con la sociedad civil. Se reafirma la urgente necesidad de entender, de mejor manera, los retos a enfrentar para brindar seguridad a los grupos sociales más vulnerables.

Las frías estadísticas no reflejan los esfuerzos realizados en mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, en términos de acceso a agua potable, letrización, acceso a servicios públicos elementales, como salud preventiva, energía eléctrica, etc., que se encuentran en el inventario de proyectos realizados en distintas áreas del país por la AOD o las ONG.

Tampoco reflejan avances en el ODM8, respecto de la creación de alianzas para el desarrollo, que contribuyan a reducir la pobreza a través de políticas públicas de empoderamiento hacia la generación de riqueza.

Se reafirma, pues, la urgente necesidad de entender de mejor manera los retos a enfrentar para brindar seguridad a los grupos sociales más vulnerables.

El Estado debe establecer una política pública de cooperación que sea consensuada con la sociedad civil, para lograr un avance significativo en la materia de coordinación de la cooperación descentralizada.

Por otra parte, los procesos de descentralización del Estado guatemalteco y el modelo democrático, no distinguen mayormente la idoneidad de los candidatos a puestos públicos, lo cual da lugar a tener los gobiernos que nos merecemos.

El levantado de requerimientos en las distintas zonas, no corresponden necesariamente a necesidades puntuales o de impacto, sino posiblemente a agendas políticas o al interés de los cooperantes en trabajar en determinado programa.

La alineación de la agenda de la CD con la agenda del Estado o de los gobiernos subnacionales, debe coordinarse de manera abierta y pública, para lograr su discusión en beneficio de las mayorías.

La reciente Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011, muestra que el camino al 2015 está lejos de alcanzarse, más aun debido al retroceso registrado en el nivel general de pobreza, en comparación con la mejoría alcanzada en 2006, aunque se muestra una leve mejoría en la línea de la pobreza extrema.

Guatemala no debería necesitar de la cooperación internacional, ni de la cooperación descentralizada. En aprovechamiento de sus recursos humanos, naturales y tecnológicos, debería, tener la capacidad para ejercer su soberanía y definir su realidad.

Siglas

ACE: Administración para la Cooperación Económica

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAD: Cooperación al Desarrollo

CCI: Consejo de Cooperación Internacional

CD: Cooperación Descentralizada

DELP: Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

DP: Declaración de París

DTP: Dirección Técnica del Presupuesto

ERP: Estrategias de Reducción de la Pobreza

FAN: Foro de Alto Nivel

FMI: Fondo Monetario Internacional

G13: Grupo de donantes y representantes de organizaciones multilaterales que trabajan conjuntamente con Guatemala por el desarrollo del país

GCI: Gabinete de Cooperación Internacional

MID: Marco Integral de Desarrollo

MINEDUC: Ministerio de Educación

MINEX: Ministerio de Relaciones Exteriores

MINFIN: Ministerio de Finanzas Públicas

MINUGUA: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala

MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OECE: Organización Europea de Cooperación Económica

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODM8: Objetivo de Desarrollo del Milenio 8

OI: Orden Internacional

ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

MINEX: Ministerio de Relaciones Exteriores

MINFIN: Ministerio de Finanzas Públicas

PAE: Programa de Ajuste Estructural

PPME: Países Pobres Muy Endeudados

Segeplan: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SI: Sistema de Cooperación

STCNS: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

SICOIN: Sistema de Contabilidad Integrada del Ministerio de Finanzas Públicas

3FAN: 3º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Referencias

3º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2008, septiembre 4). *Programa de Accion de Accra*. Retrieved Abril 4, 2012, from www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/DWSDownload.aspx

BID (2002). *La cooperación internacional*. Washington: BID.

Bustamante, R. (2011). *La cooperación descentralizada en el escenario de la cooperación para el desarrollo*. Retrieved Abril 4, 2012, from Agenda Suramerica Artículos: http://www.agendasuramerica.org/articulos/index.php?option=com_content&view=article&id=69%3Ala-cooperacion-descentralizada-en-el-escenario-de-la-cooperacion-para-el-desarrollo&catid=34%3AArticulos&lang=es

CAD/OCDE (2002). Consenso de Monterrey. Monterrey.

CAD/OCDE (2005). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. París.

CAD/OCDE (2003). Declaración de Roma sobre la Armonización. Roma. Roma.

CAD/OCDE (2004). Mesa Redonda de Marrakech. Marruecos.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo (2006). *AOD, Discurso y Realidad*. Madrid, España: Proyectos y Producciones Editoriales.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (2010). *Informe de la coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009*. Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo.

De la Rocha, M. L. (2011). "La cooperación al desarrollo en perspectiva: cambios y desafíos en las últimas tres décadas." *Tiempo de paz*, N° 100, primavera, 164.

DGPOLDE \ AECID \ FUNDACION CAROLINA \ CeALCI (2009, junio 1). *Ayuda eficaz*. Retrieved febrero 2, 2012, from Biblioteca: <http://www.ayudaeficaz.es/Biblioteca.aspx>

Dubois, A. (n.d.). "Cooperación descentralizada." Retrieved Abril 4, 2012, from *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Universidad del País Vasco y HEGOA: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>

Dubois, A. (2000). *Equidad, bienestar y participacion*. Bilbao: HEGOA.

Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (2012). *El Fondo mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria*. Retrieved febrero 6, 2012, from Biblioteca: <http://www.theglobalfund.org/es/library/>

Ericksson, J. (2001). *The Drive to Partnership. Aid Coordination and the World Bank*. Washington: The World Bank.

Estambul, A. G. (2010, septiembre 4). Foro Abiertos sobre la efectividad del desarrollo de las OSC. Retrieved abril 4, 2012, from Los principios de Estambul: <http://www.cso-effectiveness.org/>

Foro de Betteraid (2010). *Foro de Betteraid*. Retrieved febrero 12, 2012, from Eficacia del desarrollo en la cooperación para el desarrollo: una perspectiva basada en los derechos: <http://www.betteraid.org/en/newsletter.html>

Fuentes, M. (2007). *Caracterización de las organizaciones no gubernamentales (ONG) Internacionales acreditadas en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango*. Guatemala: USAC. Tesis inédita.

García, A. (2011, agosto 12). *Cooperación internacional: menos ayudas y más crisis*. Retrieved abril 4, 2012, from Eroski Consumer : http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/economia_solidaria/2011/08/12/202468.php

Gobierno de Guatemala y G13 (2008). Declaración de Antigua I, (p. 4). Antigua.

Gobierno de Guatemala y G13 (2008, noviembre). Declaración de Antigua II. Antigua.

Grupo de Donantes G13. (n.d.). *Grupo de Donantes G13*. Retrieved abril 4, 2012, from Biblioteca virtual: <http://www.g13.org.gt/>

López, M. (2011, agosto 4). Ensayos filosóficos o científicos. Guatemala: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, URL.

Majdalani, C. (2011). "La agenda de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005), al Plan de acción de Accra (2008), y el camino a Seúl (2011)". *Working paper 16* . Argentina: CAEI Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Malé, J. P. (2007, mayo 5). "Observatorio de cooperación descentralizada". Retrieved abril 4, 2012, from *La cooperación descentralizada: modelos en evolución para un mejor impacto*: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>

Martuscelli, S. (2010). "Observatorio de cooperación descentralizada". Retrieved abril 4, 2012, from *Agenda 2010 y cooperación descentralizada pública, avances y retrocesos*: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-387.pdf>

Morales, H. (2007). *Porqué tanta frustración? . La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Naciones Unidas (2002). *Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo*. Monterrey.

Observatorio de cooperación descentralizada (2010). "Observatorio". Retrieved abril 4, 2012, from *La cooperación descentralizada*: <http://www.observ-ocd.org/QueEs.asp>

OCDE (2008). *Encuesta de 2008 de Seguimiento de la Declaración de París*, 2009: OCDE.

Martínez Osés, P. J. (2012). "Otramerica de Sur a Norte". Retrieved abril 4, 2012, from *Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política*: http://cdn.otramerica.com/OTRAMERICA_web/48/posts/docs/0091293001316083648.pdf

Otramerica de Sur a Norte (2011, septiembre 15). "Otramerica de Sur a Norte". Retrieved abril 4, 2012, from *Debates, manual para evitar el oleaje: ¿Cooperación al desarrollo o colonialidad?*: otramerica.com/temas/manual-para-evitar-el-oleaje-cooperacion-al-desarrollo-o-colonialidad/609

Otramerica (2012). "Otramerica de Sur a Norte". Retrieved abril 4, 2012, from *Debates, habría que depurar críticamente el mundo de la cooperación*: <http://otramerica.com/temas/habria-que-depurar-criticamente-el-mundo-de-la-cooperacion/622>

Parlamento Europeo (1999, octubre 1). "Parlamento europeo, fichas técnicas". Retrieved abril 4, 2012, from 6.5.1. *El Cuarto Convenio de Lomé: visión general*: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_5_1_es.htm

Sanahuja, J. A. (2006). "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo". En M. J. J.A., *Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España* (p. 101). Madrid.

Santori, T. (2011, agosto 3). "¿Cooperación descentralizada? Las relaciones internacionales desde los gobiernos locales como una herramienta de gestión". Retrieved abril 4, 2012, from Paradiplomacia.org: <http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=4¬a=67>

Segeplan (2011). *Glosario de Términos de Cooperación Internacional*. Guatemala: Don Quijote.

Segeplan. (2010). *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de las encuestas OCDE 2009 y 2010 en Guatemala y relación con línea base 2008*. Guatemala: Don Quijote.

Segeplan (2011). *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busan*. Guatemala: Don Quijote.

Segeplan. (2011). *Lineamientos de política de cooperación internacional en Guatemala*. Guatemala: Don Quijote.

Segeplan (2011). *Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala 2008-2010*. Guatemala: Don Quijote.

Segeplan. (2010). *Tercer informe de avance de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo*. Guatemala: Segeplan.

Universidad del País Vasco \ HEGO. (2005). *Diccionario de acción humanitaria y Cooperación al desarrollo*. Retrieved abril 4, 2012, from <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>

Zimmermann, L. (2011). *Everyone has heard of Paris Translating the aid harmonization paradigm to local contexts in post-conflict Guatemala*. Reykjavik: Peace Research Institute Frankfurt.

Nuevas modalidades de cooperación que ejecutan los principales donantes en Guatemala

KARLA T. POSADAS MIJANGOS¹

1 Licenciatura en Administración de Empresas por la Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador. Maestría en Comercio Internacional por la Universidad de Alicante, España. Maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Introducción

Desde hace un tiempo, en los diálogos participativos y foros internacionales donde convergen los tradicionales actores del desarrollo se discuten temas sobre eficacia de la ayuda, nueva arquitectura de la cooperación, participación activa de los nuevos actores del desarrollo, condicionalidad de la ayuda, frustración de la cooperación y se toman, una y otra vez, acciones para realizar esfuerzos que permitan cerrar las brechas de desarrollo que existen en países pobres. Pareciera que, década tras década, se repite el mismo discurso a nivel mundial sobre la imperante necesidad de encontrar mecanismos capaces de canalizar adecuadamente la ayuda a las áreas críticas para el desarrollo en los países receptores. Escuchamos los célebres compromisos adquiridos en declaraciones a nivel mundial, llenas de buenas intenciones, pero que al pasar de los años y después de evaluaciones, indicadores de cumplimiento, se llega a concluir de que es poco el avance hacia el desarrollo.

Si consideramos la llamada “frustración de la cooperación”, donde existe un desgaste por parte de los cooperantes, al ver tan pocos avances sobre compromisos de desarrollo en los países socios, la situación es más desgastante aun para los países en vías de desarrollo, que no solo tienen que ver las frustraciones de no alcanzar los indicadores de eficacia de la ayuda requeridos, más aun seguir arrastrando los problemas de extrema pobreza, desigualdades sociales, violencia, deterioro ambiental, deficiencia en gobernabilidad democrática, discriminación y desigualdad de género, por mencionar algunos.

Para Guatemala la historia no es nada diferente y los resultados que se han dado hasta hoy muestran pocos avances en temas de desarrollo. Los datos que arrojó la Encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aplicada para Guatemala en el periodo 2008-2010, mostraron poco avance en el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París rumbo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A su vez, la encuesta reflejó una reducción en la ayuda oficial para el desarrollo, debido a la redirección por parte de los donantes en sus políticas y países prioritarios para canalizar su cooperación.

Todo esto nos lleva a reflexionar si en verdad existe una verdadera voluntad política y moral de parte de los cooperantes, en ayudar a los países a salir del subdesarrollo. También tomamos el otro lado de la moneda y analizamos si los países receptores estarán tan acostumbrados a solo extender la mano y recibir, sin entender que debe partirse, tanto de una planeación estratégica de país, enfocada a las áreas críticas que deberían ser prioridad y responsabilizar a los involucrados a cumplir con lo que se les encomienda, que vendrá después de 2015 cuando se evalúe el avance de los ODM y, seguramente, los resultados no sean los esperados. Es de suponer, entonces, que se adoptarán nuevos compromisos que sustituyan a los previamente adquiridos. Es posible que sea necesario que el Sistema de Cooperación Internacional tenga que seguir

transformándose, para cumplir con lo que esperan, tanto donantes como receptores.

Nueva arquitectura de la cooperación

El Sistema de Cooperación Internacional² viene desde hace mucho tiempo siendo cuestionado sobre si su actual estructura está dando los resultados requeridos para lograr metas de desarrollo a nivel mundial. En 1968, el Informe Pearson elaborado por la Comisión sobre Desarrollo Internacional del Banco Mundial había hecho las primeras críticas sobre el comportamiento de la cooperación, proclamando una reforma del entonces sistema de cooperación internacional, recomendando una estrategia global en la cual, tanto donantes como socios, se comprometieran a alcanzar los objetivos de cooperación y compartieran una lista responsabilidades. Para 1990, surgirían nuevos cuestionamientos sobre qué tan orientadas y provechosas estaban siendo las prácticas entre donantes-receptores, frente a los nuevos desafíos mundiales y cómo estas respondían a las prioridades del desarrollo. Ya para finales del Siglo XX, se iniciaba un proceso de transformación que abarcaba aspectos como la forma de financiar la ayuda, los mecanismos de entrega de dicha ayuda y que tan eficaz había sido para generar los resultados. Todo este proceso de cambio conllevaba a plantear la denominada nueva arquitectura de la cooperación, en la cual se incorporan nuevos mecanismos de medición sobre los avances, se introducen nuevas modalidades de canalizar la ayuda y se incorporan nuevos actores de desarrollo. Es en este proceso

2 (...) conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional tanto públicos como privados procedentes de países desarrollados o en desarrollo caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes en tanto los mismos dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores. Dicho conjunto de actividades tienen como propósito coadyuvar al mejoramiento del bienestar de algún grupo poblacional, sector específico o región particular. Ver *Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: hacia un marco conceptual y práctico de América Latina y el Caribe*; Secretaría Permanente del SELA (Sistema Económico Latinoamericano y el Caribe), octubre 2010.

de transformación donde se determinan tres diálogos internacionales: el financiamiento al desarrollo, eficacia de la ayuda y la gestión por resultados del desarrollo. Estos diálogos conformarían tres pilares que servirían de sustento para la proclamación de declaraciones internacionales y otras mesas de diálogo.

La primera declaración que marcará la señal del cambio en torno ya a una agenda común entre todos los actores de desarrollo, es la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2000. Se estableció una hoja de ruta con ocho objetivos de desarrollo medible, estipulado en plazo y monitoreado por 21 metas con 60 indicadores. Esta Declaración sería la base para que los compromisos, a nivel de cooperación, no quedaran rezagados a una simple voluntad declarada, pero a tomar acciones que serían evaluadas, tanto para donantes, como receptores.

Es en el Consenso de Monterrey de 2002 cuando Naciones Unidas, con varios de los organismos de su Sistema, el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), reconocen que no será posible seguir avanzando hacia lo estipulado en la Declaración del Milenio, si no se buscan nuevos mecanismos de financiamiento de la ayuda para el desarrollo y se comprometen a reducir las cargas administrativas de la ayuda en los países receptores.

Posteriormente, en 2003 en la Declaración de Roma, se plantea el siguiente diálogo internacional sobre eficacia de la ayuda, para lo cual es necesario realizar un programa de actividades enfocado a la armonización; es decir, que los esfuerzos en concepto de ayuda estuvieran acorde a la situación del país receptor y sus prioridades y que, por el otro lado, los esfuerzos de los donantes se enfocaran también en mejorar sus procedimientos y políticas para adaptarse más a esa armonización, evitando la sobrecarga a la capacidad de las instituciones con los complejos procedimientos que tienen los países donantes.

El siguiente gran avance ocurre con la Declaración de París de 2005. Esta Declaración vuelve a enfatizar sobre la necesidad de una eficacia de la ayuda. En esta ocasión se establece como indispensable el cumplimiento de cinco principios anteriormente tratados, pero que es en París donde cobran su mayor fuerza: apropiación, armonización, alineación, gestión por resultados y mutua responsabilidad. Otro importante acuerdo es que por primera vez se establecen doce indicadores, que medirán la relación entre donante y receptor con base en los cinco principios y se harán tres encuestas para evaluar el avance.

Ahora bien, el principio de alineación es el que está más vinculado a las nuevas modalidades de ayuda que los donantes utilizan para brindar asistencia a los países socios. Según lo estipulado en la Declaración de París, la alineación se establece cuando los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

Concretamente, los países donantes hacen uso de los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales del país receptor y no crean estructuras paralelas que realicen la gestión en pro de sus propios beneficios; al mismo tiempo, donantes se comprometen a que la ayuda sea más predecible y que los montos sean desembolsados oportunamente para la realización de los programas de ayuda³. Una de las dificultades que presenta este principio para los países donantes es la capacidad de las instituciones del país socio y la confianza en los sistemas nacionales por problemas de corrupción o, por las deficiencias propias de dicho sistema.

La pregunta que nos lleva al presente análisis es *¿se están aplicando las nuevas modalidades de ayuda por parte de los principales donantes en Guatemala y si su aplicación está dando los resultados necesarios para cumplir con los diferentes compromisos adquiridos internacionalmente?*

³ Tomado de referencia del principio de alineación de la Declaración de París de 2005.

Nuevas modalidades de la ayuda

La primera modalidad que encontramos es el *apoyo presupuestario*. Este se refiere a ayuda que es canalizada directamente al presupuesto de la nación para ser desembolsada de acuerdo a sus sistemas de asignación, adquisición y contabilidad. El apoyo presupuestario es considerado ayuda desligada para apoyar una estrategia de desarrollo nacional. Para algunos donantes este tipo de modalidad es más conveniente pues es la que más se alinea con los sistemas nacionales siempre y cuando estos sean confiables. Se dice que los donantes, al usar esta modalidad, tiene participación más directa en la conformación de políticas del país receptor y del fortalecimiento de los sistemas nacionales. Existe a su vez, la teoría que entre más se canalice ayuda a través de esta modalidad, esto motivará a que el país receptor desarrolle más sus sistemas de planificación y presupuestación.

Siempre, bajo el apoyo presupuestario existe la modalidad de, *apoyo a un sector del presupuesto* (SBS) por sus siglas en inglés; el cual es destinado para un propósito específico del presupuesto de la nación o para un sector o renglón del presupuesto⁴.

Otra modalidad utilizada son los *enfoques basados en programas* (PBA) por sus siglas en inglés. Esta modalidad surgió en 1990 como respuesta a los limitantes que resultaban de los proyectos de ayuda tradicionalmente independientes. Los PBA tienen el propósito de apoyar el liderazgo que posea el país para su propia planificación, presupuestación e implementación de actividades para el desarrollo. La OCDE define a esta modalidad como la que contiene liderazgo del país receptor, un marco presupuestario, un proceso formalizado para la coordinación de donantes y la armonización de procedimientos de los sistemas nacionales y esfuerzos para el uso de sistemas nacionales con monitoreo y evaluaciones⁵.

4 Tomado de las modalidades de la ayuda del sitio oficial de Aid Effectiveness.

5 *Idem*.

Dentro de los PBA se encuentran la modalidad de *enfoque sectorial amplio* (SWAP) por sus siglas en inglés, los cuales son de tipo programático para un sector entero o para una temática determinada como la gobernabilidad. En la práctica, un SWAP comprende asistencia coordinada a favor de un programa o política de desarrollo de propiedad nacional, tal como una estrategia oficial para la reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o el plan de una organización determinada. Debería ser diseñado por el gobierno, con la participación de otros actores, incluida la sociedad civil (Segeplan 2011: 11).

El *fondo canasta* es una modalidad de financiamiento conjunto ejecutada por diversos donantes para apoyar un programa, sector o presupuesto. Puede implicar el consenso de los donantes sobre procedimientos armonizados. Algunos SWAP toman la forma de fondos canasta puesto que también apoyan la implementación de alguna estrategia sectorial y, a la vez, reciben apoyo en forma de proyectos de asistencia técnica que sirven para fortalecer los sistemas nacionales y las capacidades de sus instituciones.

Otros tipos de modalidades, no usadas tan frecuentemente como las anteriores, es la *estrategia de reducción de la pobreza*. Este tipo de modalidad fue desarrollada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Se trata de cumplir con una condición previa

Para Guatemala la historia no es nada diferente y los resultados que se han dado hasta hoy muestran pocos avances en temas de desarrollo. Los datos que arrojó la Encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aplicada para Guatemala en el periodo 2008-2010, mostraron poco avance en el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París rumbo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

antes del otorgamiento de créditos a los países más pobres y endeudados. La modalidad está diseñada para indicar los principales problemas de la pobreza del país y su estrategia para superarlos, respondiendo dicho diseño y seguimiento a un modelo participativo. (Cuestionario Cooperación Internacional 2012:12).

Otra modalidad es la *estrategia de asistencia conjunta*; esta modalidad hace que se coordinen las actividades y esfuerzos de los donantes individuales en torno a una estrategia ya planificada; esto permite que se de una armonización de los donantes. Contribuye a que se genere un diálogo entre los gobiernos y los donantes como grupo colectivos.

Adicionalmente, en 1999 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional introdujeron los *documentos de estrategias de lucha contra la pobreza* (DELP) como previa condición para otorgar préstamos a los países menos desarrollados y endeudados. Este tipo de ayuda busca definir una estrategia para superar los principales problemas del país en relación a temas de pobreza. (Cuestionario Cooperación Internacional 2012:12).

Los GRANTS son una donación que se traduce en ayuda financiera a un país receptor para que este realice actividades de bien público o autorizadas por la ley. No se contempla como una ayuda directa o como préstamos a individuos. Los donantes usan los GRANTS para dar apoyos financieros no reembolsables para que las organizaciones de la sociedad civil realicen los proyectos de desarrollo. El donante tiene su propio criterio para usar este tipo de ayuda, a lo cual se le reconoce como lineamientos de apoyo del donante. Los lineamientos contemplan la temática, a la cual se le dará el aporte, la cantidad de fondos, las características y tipo de institución que será receptor de la ayuda y un formulario que es necesario para la presentación de los proyectos (Cuestionario Cooperación Internacional 2012:12).

Cooperantes bilaterales

Una vez conocidas las principales modalidades de ayuda que utilizan los países donantes, podemos ahondar en el caso de Guatemala y determinar el comportamiento de los principales donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Dado que existe una deficiencia en los sistemas estadísticos por tomar el ejemplo del DAD (Base de Datos de la Asistencia para el Desarrollo) de Segeplan que, hasta el momento, solo tiene la introducción del 42% de la información por parte de los donantes referente a los proyectos de cooperación, se dificulta evaluar el uso de las nuevas modalidades y sus resultados. De tal forma se consultó las páginas oficiales de los principales donantes de Guatemala para determinar los proyectos, aplicación y si estos se encaminan a alinearse con los sistemas nacionales de Guatemala.

Tomando las cifras presentadas por el *Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda Guatemala 2008-2010* de Segeplan, encontramos que los cinco principales cooperantes de ayuda desembolsada para el período en mención son Estados Unidos, Japón, Países Bajos, Alemania y España. A continuación la tabla presentada en el Informe con detalle del resto de cooperantes bilaterales.

Fuente	2008				2009					2010					Total 08-10
	CTNR	CFNR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CENR	CFR	Total	CTNR	CFNR	CENR	CFR	Total	
EEUU		72.11		72.11		59.43			59.43		78.44			78.44	209.98
Japón	4.25	26.91	13.90	45.06	12.49	0.36		45.43	58.28	4.53	18.08		33.06	55.67	159.01
Países Bajos		10.42		10.42	0.52	5.09			5.61	0.04	13.97			14.01	30.04
Alemania	7.12	1.45		8.57	7.15	3.98			11.13	5.67	1.59			7.26	26.96
España		5.01		5.01		8.57			8.57		10.43			10.43	24.01
Canadá		7.82		7.82	0.07	2.56			2.63	0.07	8.10			8.17	18.62
Corea	2.17			2.17	11.08				11.08	4.28				4.28	17.53
China-Taiwán		3.04	2.58	5.62					-		5.03	0.50		5.53	11.15
Italia		3.52		3.52	2.17		2.60		4.77		0.06			0.06	8.35
Suiza		2.15		2.15		0.17			0.17		5.59			5.59	7.91
Suecia	0.68			0.68	0.74				0.74	1.10				1.10	2.52
Venezuela				-		2.24			2.24					-	2.24
Rusia				-					-		1.00			1.00	1.00
Total	14.22	132.43	16.48	63.13	34.22	82.40	2.60	45.43	164.65	15.69	142.29	0.50	33.06	191.54	519.32

CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable
 CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable
 CFR: Cooperación Financiera No Reembolsable

CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable
 CFR: Cooperación Financiera Reembolsable

Fuente: Sengenlan

Para las fuentes multilaterales en el mismo Informe Nacional, encontramos que la Unión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Sistema de Naciones Unidas son las principales tres fuentes de fondos para cooperación financiera no reembolsable para el período en mención. A continuación la tabla tomada de Segeplan que muestra los diferentes cooperantes multilaterales.

Cooperación desembolsada fuentes multilaterales 2008-2010 (millones de US\$)													
Fuente	2008				2009				2010				Total 08-10
	CENR	CFNR	CTNR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total	CTNR	CFNR	CENR	Total	
UE		26.65		26.65	1.07	33.82		34.89	0.72	14.64		15.36	76.90
PNUD		17.78		17.78	0.40	9.14		9.54		14.08		14.08	41.40
PMA	7.20			7.20			8.58	8.58			24.19	24.19	39.97
OPS			5.41	5.41	5.41			5.41	6.44	1.38		7.82	18.64
SNU		3.02		3.02		8.26		8.26		4.46		4.46	15.74
FAO			3.31	3.31	2.00			2.00	1.55			1.55	6.86
UNICEF		2.41		2.41		2.12		2.12		1.15		1.15	5.68
UNFPA			0.61	0.61	0.64			0.64		1.25		1.25	2.50
OEA		0.17		0.17		0.10		0.10		0.09		0.09	0.36
Total	7.20	50.03	9.33	66.56	9.52	53.44	8.58	71.54	8.71	37.05	24.19	69.95	208.05
CTNR: Cooperación Técnica No Reembolsable CENR: Cooperación en Especie No Reembolsable CTR: Cooperación Técnica Reembolsable							CFNR: Cooperación Financiera No Reembolsable CFR: Cooperación Financiera Reembolsable						
Fuente: Segeplan													

Solo para iniciar el primer caso se encuentra la ayuda proveniente de Estados Unidos, que es uno de los cinco principales donantes para Guatemala. El organismo responsable de ejecutar la política de cooperación de Estados Unidos es la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*USAID*). Lo que es importante remarcar aquí es que este país donante no cumple con el principio de alineación puesto que su ayuda no pasa por los sistemas nacionales.

Japón

Para Japón, las instituciones de cooperación responsables por la ayuda en Guatemala es la Japan International Cooperation Agency (JICA) y el Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC). Las modalidades

de cooperación con las que trabaja el Estado japonés son cooperación técnica, prestamos para AOD y cooperación técnica financiera no reembolsable.

Los sectores marcados como prioritarios entre ambos países son el desarrollo rural (siendo este el más clave), desarrollo económico sostenible, gestión ambiental y la consolidación de la democracia en el país.

Los proyectos que presentan la JICA para Guatemala son:

- Proyecto de Cooperación Técnica Establecimiento del Mecanismo de Difusión Tecnológica Agrícola y su Aplicación para Mejorar las Condiciones de Vida de los Pequeños Agricultores Indígenas y no Indígenas (PROETTAPA).
- Proyecto de Fortalecimiento de las Asociaciones de Agua y Desarrollo Comunitario (PROFADEC)
- Proyecto de Fortalecimiento de Industrias Locales
- Fortalecimiento del Sector de Enfermería en Guatemala
- Proyecto de Construcción del Centro de Conservación e Investigación del Patrimonio Cultural en el Parque Nacional Tikal
- Mejoramiento de Carreteras en Ruta Nacional 7e
- Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Locales en Apoyo de los Procesos de Planificación con Énfasis de la Reducción de la Pobreza
- Ampliación de la Matriz Energética para Áreas Rurales
- Desarrollo de las Capacidades para la Gestión de Riesgos de Desastres en AC (BOSAI)
- Caravana de la Rana (Programa lúdico educativo)

Fuente: Página oficial JICA <http://www.jica.go.jp/guatemala/espanol>

Países Bajos

La cooperación de los Países Bajos en Guatemala se rige por el Convenio de Cooperación Técnica suscrito en 1991. Es la Embajada de los Países Bajos la responsable de coordinar la cooperación que se da en Guatemala. Las modalidades de cooperación que brinda los Países Bajos a Guatemala son por el lado multilateral apoyando al Sistema

de las Naciones Unidas y a la Unión Europea, la privada a través de ONG de Holanda y la bilateral que es trabajada por la Embajada en Guatemala.

La cooperación de los Países Bajos se enmarca bajo una estrategia de cooperación que incluye elaborar conjuntamente planes multianuales con el gobierno de Guatemala. El principal eje de la política de cooperación para el desarrollo holandesa es la lucha contra la pobreza. De ahí emanan todos los demás componentes de acción que se incorporan al plan multianual. Seguido del combate a la pobreza se apoyan los ejes de cooperación de medio ambiente y agua, lucha contra el SIDA, respeto por los derechos reproductivos, buena gobernabilidad y política exterior integrada. En concordancia con los ejes de acción, la ayuda es canalizada primordialmente a los territorios de Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango e Izabal.

Holanda sigue apoyando cualquier iniciativa que contribuya a la consolidación de la paz en Guatemala; es notable la proporción de ayuda que se aumentó después de la firma de los Acuerdos de Paz, cuando esta pasó de ser de 6.5 millones de euros a 13 millones de euros anuales.

Cabe destacar que en 2011, los Países Bajos reorientaron su política de cooperación internacional enfocando más el tema de eficacia de la ayuda por lo que en Guatemala, al no acreditar los resultados deseados, será sujeto de remoción de la ayuda en un par de años; mientras este proceso se concluye, la Embajada de los Países Bajos no está iniciando ningún nuevo proyecto de cooperación.

Programas

Gobernabilidad (programas aún vigentes)

- Apoyo Institucional a ONG ICCPG en su lucha para el Fortalecimiento de la Justicia Penal y Democracia
- Apoyo a la Contraloría General de Cuentas
- Apoyo a la Gestión del Presidente de la República
- Fortalecimiento de la Presidencia/Vicepresidencia de la República
- Medio Ambiente
- Fortalecimiento al Programa de Incentivos Forestales

para Pequeños Propietarios de Bosques Modelo de Manejo Forestal

- PROCUCH
- Gobernabilidad y Gestión Integrada del Agua en la Región Ch'orti
- Producción de Agua en Armonía con la Cultura y la Naturaleza en las Cuencas de los Ríos Suchiate y Coatan

Alemania

Para la Republica Federal de Alemania, es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) quien está a cargo de coordinar lo relacionado con la política alemana de cooperación para el desarrollo, tanto a nivel bilateral como multilateral. El BMZ no realiza directamente la ejecución de los proyectos de cooperación al desarrollo, más utiliza a otras organizaciones como lo es el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) para la cooperación financiera y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Capacity Building International Germany (Inwent), Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED) para la cooperación técnica. Las principales áreas de contribución del Estado Alemán en tema de cooperación se concentran en reducción a la pobreza, medio ambiente, educación, participación de la mujer y desarrollo rural.

La cooperación alemana para el desarrollo en Guatemala tuvo un grave inconveniente histórico después del incidente diplomático con la muerte del Embajador alemán Karl von Sprei durante el conflicto armado. Dicha cooperación fue retomada en 1986 destinando fondos en concepto, tanto de cooperación financiera, como técnica. En la actualidad, la cooperación alemana para el desarrollo está trabajando su Plan de Acción 2015, sustentado sobre la base de la Declaración del Milenio del 2000, Declaración de París 2005 y Plan de Acción de Accra 2008.

Para 2008, en conjunto con el gobierno de Guatemala, la cooperación alemana estableció dos prioridades de acción hacia donde podían canalizarse los esfuerzos

“gobernabilidad democrática con equidad” y “fomento de la educación”, para 2009 sería tema también de apoyo el área de medio ambiente 9 millones de euros para el corredor seco de Guatemala⁶.

Programas con GTZ

- Asesoría Política Fiscal (período 2009-2011)

Objetivo: apoyo a una política fiscal de transparencia y eficiente para que esté más alineada a los objetivos de desarrollo del país.

- Apoyo al Programa Municipal para el Desarrollo Local (2006-2012)

Objetivo: los municipios seleccionados que puedan operar con eficiencia y transparencia, alcanzando un mejor desarrollo local con participación conjunta de gobierno local y sociedad civil.

- Programa de Apoyo para el Proceso de Paz en Guatemala (2005-2011)

Objetivo: reforzamiento de la capacidad de desempeño del gobierno y otros actores no gubernamentales a nivel nacional y local con miras a implementar políticas públicas, reformas institucionales, coordinación de mecanismos de reconciliación, seguridad ciudadana y resolución pacífica del conflicto.

- Seguridad para los derechos legales de la mujer indígena
- Programa de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE), (2005/2013)

Objetivo: educación en áreas rurales para una sociedad multiétnica en un proceso continuo de modernización

España

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el organismo responsable por gestionar y ejecutar la política de cooperación internacional de España. La AECID coordina y ejecuta los programas y proyectos de cooperación, tanto de sus propios recursos como los de los otros organismos internacionales, donde

⁶ Folleto sobre cooperación alemana en Guatemala 2009; http://www.guatemala.diplo.de/contentblob/2673722/Daten/870186/dok_folleto_cooperacion_2009.pdf

el Estado español ha hecho aportes. Las áreas de prioridad de cooperación para la AECID están determinadas por el plan cuatrienal llamado Plan Director, el cual es una base de planificación que utiliza el gobierno español para determinar sus directrices así, como sus objetivos, prioridades y medición de avance de la cooperación.

Dentro de la AECID es la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) quien se encarga directamente de los proyectos en los países donde España mantiene una cooperación permanente. La OTC en Guatemala trabaja tres programas de cooperación bilateral que comprenden desarrollo local sostenible, cohesión social y gobernabilidad. Para 1988 se estipuló la Comisión Mixta Hispano-Guatemalteca quien se reúne para determinar aspectos de la cooperación técnica en el país. En 2009 se reunió esta comisión y se determinaron las siguientes directrices de trabajo: se definió a Guatemala como país prioritario, por tanto, reajustado el destino de los recursos españoles para este país; preparar una Estrategia País en conjunto con los otros cooperantes españoles en Guatemala y, por último, determinar prioridades horizontales para Guatemala, como lo son inclusión social, lucha contra la pobreza, promoción de los derechos humanos, género, sostenibilidad ambiental y respeto a la diversidad cultural⁷.

Los tipos de modalidades de cooperación que realiza la AECID en Guatemala son la cooperación regional para el área centroamericana, cooperación bilateral, cooperación multilateral, cooperación descentralizada, cooperación universitaria, cooperación a través de ONG y cooperaciones que surgen de las cumbres iberoamericanas. En cuanto a los instrumentos de cooperación, la AECID ha trabajado directamente con programas y proyectos que fortalezcan la capacidad institucional nacional y local. Ahora se trabaja

⁷ Tomado de referencia del Perfil de Cooperante Bilateral España de Segeplan; <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/perfil%20espa%C3%B1a.pdf>

también con apoyo sectorial y el apoyo al presupuesto directo, fomentando así cumplir con alinearse más a los sistemas nacionales. Adicionalmente la AECID trabaja con Fondos de Concesión de Microcréditos que son cooperación de carácter reembolsable y los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) que son fondos con mayores concesiones para el financiamiento de la adquisición de bienes españoles.

La cooperación española busca adaptarse al nuevo contexto de la nueva arquitectura de la cooperación pues plasma en su Plan Director de 2009-2012 los lineamientos que seguirá para la cooperación internacional conforme a los principios de la Declaración de París. Es en este Plan donde se establece de manera formal, prioridades, objetivos y forma de ejecutar la política de cooperación internacional española. El plan, por tanto, promueve el cumplimiento del principio de alineación cuando estipula "aumentar la cobertura y profundidad de la construcción de capacidades en seguimiento y evaluación de las instituciones de los países socios... maximización del uso de los recursos humanos y técnicos del país socio en los procesos de evaluación... previsibilidad de las evaluaciones a llevar a cabo con la suficiente antelación para que se convierta en un proceso de aprendizaje y no produzca efectos perversos en el país socio" (Plan Director 2009-2012:79)

Hablamos que la cooperación española ha trascendido especialmente como consecuencia de los compromisos adquiridos en las diferentes declaraciones, por lo que sus políticas de cooperación ahora son políticas de desarrollo. Las políticas de desarrollo, según lo manifiesta en su Plan Director, están enfocadas a las estrategias y prioridades sectoriales determinadas por el país socio, con el objetivo de lograr una ayuda eficaz. Las anteriores estrategias sectoriales priorizadas por la cooperación española pasan a ser marcos generales para ser discutidos en diálogos ahora con los países socios.

Programas

- Programas de Gobernabilidad (justicia y seguridad, administración y función pública)
- Programa de Desarrollo Local Sostenible
- Programa de Cohesión Social (genero, pueblos indígenas, educación y salud)

Fuente: AECID

Cooperantes multilaterales

Unión Europea (UE)

La UE es uno de los principales cooperantes en el tema de desarrollo y consolidación del proceso de paz para Guatemala. La cooperación se maneja de forma bilateral, aunque existe cooperación regional y temática de la cual Guatemala accede a fondos. Las modalidades de cooperación de la Unión Europea hacia Guatemala son cooperación científica, técnica, financiera no reembolsable y la cooperación de emergencia para desastres naturales, salud, refugiados y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del Estado. Toda la cooperación recibida es bajo el concepto de donación y se trabaja en línea con el Programa Nacional Indicativo 2007-2013 entre Guatemala y la UE el cual, para dicho periodo, ha desembolsado 135 millones de euros. La distribución de esos montos está por tres ejes principales, los cuales son cohesión social y seguridad ciudadana, desarrollo económico y comercio y la integración regional, siendo esta última mucho menos prioritaria.

El Documento Estrategia de País 2007-2013 (DE) de la UE para Guatemala contempla adicionalmente tres ejes transversales que son igualdad de género, medio ambiente y derechos humanos haciendo énfasis en la parte de pueblos indígenas. El DE esta alineado al Consenso Europeo de Desarrollo que tiene por objetivo erradicar la pobreza y cumplir con los ODM y busca medir la efectividad de la

ayuda de la UE. Es en este Consenso del 2005 donde se plantearon reformas a la planificación, ejecución y gestión de la ayuda externa que brindaba la Comunidad Europea y se determinó que la nueva ayuda debía darse por apoyo sectorial y presupuestario, siempre que las condiciones lo permitieran. Este ya era un avance, es decir, armonizarse con las prioridades de los países receptores y alinearse con sus sistemas nacionales.

A continuación presentamos una gráfica donde se ve la distribución de fondos a lo largo del período de 2007-2013 según el sector de prioridad:

(en M€) – Desglose indicativo	PIN 1				PIN 2
	2007	2008	2009	2010	2011-2013
▪ Sector prioritario 1: Cohesión social y seguridad humana	11 M€	16 M€	20.3 M€		
▪ Sector prioritario 2: Crecimiento económico y comercio			6.8 M€	33.8 M€	47.1 M€
Total	11 M€	16 M€	27.1 M€	33.8 M€	47.1 M€

Fuente: Memorando de Entendimiento sobre la Cooperación entre la Comisión Europea y Guatemala relativo al Programa Nacional Indicativo 2007-2013

Adicionalmente, la UE maneja cooperación para proyectos específicos dentro de los sectores antes mencionados. Siempre en el tema de justicia y seguridad, se colabora a nivel nacional con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el reforzamiento del sector juventud para evitar la proliferación de la violencia entre los jóvenes. En otros sectores se encuentra el apoyo a la seguridad alimentaria e implementación del Acuerdo de Asociación.

Programas principales

Gobernanza

- Acompañamiento, Diseño y Capacitación en Formulación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y Apoyo a la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Políticas Públicas de Segeplan
- Acompañamiento, Diseño y Capacitación en la Implementación del Mecanismo de Cooperación Internacional
- Apoyo a la Gestión Presupuestaria de Guatemala
- Proyecto sobre la Reforma de la Justicia y el Fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala
- Guatejoven Expresa y Propone
- Proyecto de Pena de Muerte y Derechos Humanos
- Apoyo a la CICIG

Desarrollo Humano

- Ciudadanía y Participación de las Mujeres Indígenas en Guatemala

Infraestructura

- Salud Sexual y Reproductiva para las Mujeres Indígenas en las Regiones más Pobres y Marginadas de Guatemala

Multisectores

- Programa de Apoyo al Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala
- Servicios de Asistencia Técnica para el Proyecto de Desarrollo Rural y Local en Guatemala

Planificación Territorial

- Proyecto de Desarrollo Local y Rural en Guatemala
- Tierra Segura y Productiva para Comunidades Indígenas de la Región Norte de Guatemala Respuesta a la Crisis Alimentaria y Nutricional en Comunidades Vulnerables

Cohesión Social

- Asistencia Técnica al Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de Guatemala
- Incidencia Jurídica y Política

- Organización y Participación Democrática de los Pueblos Indígenas del Occidente de Guatemala

Integración Regional

- Instrumento de Apoyo a la Participación de Guatemala en el Proceso de Integración Regional y Acuerdo de Asociación

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD se estableció en Guatemala en 1974 y está bajo la responsabilidad del Representante Residente quien también está a cargo de la coordinación del Sistema de Naciones Unidas. El PNUD en Guatemala trabaja con una estrategia de programa que sirve de lineamiento para su interrelación con el país. La estrategia se ejecuta por medio de los diferentes programas nacionales y locales que contribuyen de una forma más eficaz, a alcanzar el desarrollo sostenible en Guatemala. Dicha estrategia está compuesta por cuatro instrumentos: Evaluación Conjunta en el País, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de País y Plan de Acción del Programa de País.

La cooperación canalizada a través de los programas de PNUD se enfoca en las áreas de reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática, energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible y prevención de crisis y recuperación. Los fondos se trabajan por medio de programas y proyectos de cooperación técnicos siempre con el objetivo de apoyar a alcanzar u desarrollo sostenible; la mayoría de los fondos son coordinados por la oficina de representación local.

Las modalidades de cooperación que se establecen para la cooperación que coordina el PNUD son cooperación técnica no reembolsable con recursos propios, cooperación no reembolsable con recursos de otros donantes, administración de la cooperación financiera otorgada

por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), administración de recursos del gobierno de Guatemala para proyectos específicos.

Programas principales y en curso

- Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud
- Apoyo al Catastro, Regularización, Registro en el Departamento de Izabal
- Proyecto para el Fortalecimiento Institucional PRODEME
- Produce Cambio Climático; Proyecto PRODEME Ordenamiento Territorial
- PRODEME Revitalización del Centro Histórico; Programa Productivo de Renovación de Energía
- Fortalecimiento de Buenas Prácticas para el Desarrollo Sostenible del Sector Cafetero
- Programa Alianzas con la Sociedad Civil (PSOC2)
- Fortalecimiento de Gobiernos Locales y Redirección de la violencia en Guatemala para la Participación Democrática y el Diálogo
- Apoyo Consejo de Cohesión Social; Creación de Alianzas Estratégicas
- Programa de Apoyo a la Gobernabilidad Democrática, al Desarrollo Territorial y Económico Local en los Departamentos del Quiché y Huehuetenango
- Fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas para Auditoría y Carrera
- Partidos Políticos; Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales
- Fortaleciendo la Institucionalidad de la Mujer en Guatemala (Ventana de Género)
- Programa Conjunto Ventana de Ambiente y Cambio Climático Fondo ODM
- Reordenamiento Institucional; Fortalecimiento de la Presidencia de Guatemala
- Análisis Estratégicos sobre Derechos Humanos
- Recuperación Posdesastre; Sentando Bases para Planificación Integrada

- Fortalecimiento de los Derechos Humanos Indígenas
- Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Modernización Fiscal
- Programa Maya; Paradigma del Derecho Humano; Red Nacional de Multiplicadores del Desarrollo Humano; Fortalecimiento y Modernización del Órgano Legislativo

Fuente: PNUD en Guatemala, sitio oficial.

Sistema de Naciones Unidas (SNU)

El SNU en Guatemala está conformado por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), más las agencias no residentes como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), PNUMA, ONUDI y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El Sistema de Naciones Unidas en Guatemala trabaja bajo el denominado Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014 (MANUD). Este marco establece el comportamiento que tendrá la cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el país por los cinco años comprendidos. El objetivo de esta cooperación es contribuir a que Guatemala avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, logre un desarrollo sostenible y se procure la paz.

Después de realizar la Evaluación Común de País⁸, se determinó, en conjunto con el Gobierno de Guatemala, que las cinco prioridades nacionales eran: ambiente-reducción de riesgo de desastres-agua-saneamiento, desarrollo social, gobernabilidad democrática y participación ciudadana, seguridad alimentaria y nutricional y Estado de derecho-justicia-seguridad. Para el período 2010-2014, el SNU ha proyectado fondos destinados para las áreas antes identificadas por un valor de US\$309,228,198.00 distribuidos según cuadro anexo.

Área de cooperación	Montos en cifras redondas aproximados en miles de US\$	Porcentaje
Ambiente, Reducción de Riesgo a Desastres, Energía y Agua y Saneamiento.	US\$ 24,356,000.00	7.88 %
Desarrollo Social: Salud, Educación y Oportunidades Económicas	US\$ 80,220,000.00	25.94 %
Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana	US\$ 88,945,000.00	28.76 %
Seguridad Alimentaria y Nutricional	US\$ 53,802,198.00	17.40 %
Estado de Derecho, Justicia y Seguridad	US\$ 61,905,000.00	20.02 %
Total	US\$ 309,228,198.00	100.00 %

Fuente: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014.

Adicional a los programas que se trabajan en el MANUD, se encuentran los denominados "Programas Conjunto" que consisten en un esfuerzo colectivo entre organizaciones de Naciones Unidas y asociados nacionales para coordinar acciones que lleven a alcanzar los ODM; en Guatemala, estos se dividen en Fondo para el Logro de ODM (F-ODM), Programa Maya y Desarrollo Rural Coatlán-Suchiate.

⁸ Es el instrumento que sirve a Naciones Unidas para analizar y determinar las áreas de desarrollo nacional e identificar aquellas más críticas para realizar acciones de abogacía y diálogo sobre políticas, a fin de preparar el marco de asistencia para el desarrollo del país en cuestión. <http://www.un.org/spanish/esa/coordination/ecosoc/wgga/Spanish-CCA.pdf>

Ventanas de SNU

El F-ODM es un programa conjunto, también conocido como “ventana”, que se estableció en 2006 bajo una cooperación relevante del gobierno de España al SNU y, se enfoca en apoyar a los gobiernos nacionales y locales para acelerar el cumplimiento de los ODM y promover políticas públicas en aras de reducir la pobreza. Guatemala posee uno de los fondos más grandes de la región con US\$29 millones, distribuidos para las áreas de género, cambio climático, seguridad alimentaria, consolidación de la paz y gobernabilidad del agua. Los proyectos para estas cinco áreas en Guatemala son Fortaleciendo la Institucionalidad de la Mujer (US\$7.2 millones), Fortalecimiento de la Gobernabilidad Ambiental ante los Riesgos Climáticos (US\$3.6 millones), Alianzas para Mejorar la Situación de la Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (US\$7.5 millones), Consolidando la Paz mediante la Prevención de la Violencia y Gestión del Conflicto (US\$5.5 millones), Fortaleciendo Capacidades con el Pueblo Mam para la Gobernabilidad Económica en Agua y Saneamiento (US\$5.949 millones).

Para el Programa Maya la modalidad de la gestión del fondo es un *pass through*⁹ y tiene como objetivo “el mejoramiento de la situación del pueblo Maya y de los pueblos Xinca y Garífuna para alcanzar el ejercicio de sus derechos ante los sistemas de justicia, educación y político apoyando de esta manera la transformación hacia un Estado Plural con mayor capacidad de desarrollo sostenible...”¹⁰. El donante para el programa conjunto es Noruega con un aporte de US\$8, 634, 336 siendo quien administra los fondos la Oficina del Coordinador del SNU en Guatemala para el período de 2009-2012.

9 Esta modalidad es usada por los fondos fiduciarios de donantes múltiples y son las organizaciones las responsables de los fondos ante la junta directiva para cada programa; Programa ONU Red Programas Nacionales Conjuntos: Orientación sobre Arreglos a la Gestión de Fondos.

10 Objetivo tomado de la ficha del Programa Maya en <http://onu.org.gt/contenido.php?ctg=1590-1339-programa-maya>

Para el programa conjunto Desarrollo Rural Coatlán-Suchiate, el objetivo es promover el desarrollo rural de la comunidad en las cuencas del Coatan y Alto Suchiate. No se especifican los fondos destinados.

Disfuncionalidades del Estado

Tanto en los diálogos con la cooperación, como en los informes de las instituciones relacionadas con el tema de cooperación, se han hecho señalamientos sobre las disfuncionalidades del Estado guatemalteco. La falta de alineación por parte de los cooperantes se debe, en parte, a la falta de sistemas nacionales capaces de gestionar y ejecutar eficientemente la ayuda, y sobretodo, que sean confiables.

En Guatemala aún no se ha realizado el *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) del Banco Mundial, el cual es la herramienta que usa la propia encuesta de la OCDE/CAD para determinar los niveles de fiabilidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas. Actualmente, el instrumento que se está llevando a cabo es el *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), el cual registró que, para el período 2006-2008 y parte de 2009 hay deficiencias en el área presupuestaria, dado que hay una desarticulación de la gestión del presupuesto con las prioridades sectoriales (Barrón, Velasco: 2010). Por ejemplo, para el 2008 el volumen de operaciones que quedó fuera del registro adecuado del presupuesto fue significativo, por tanto, se vio una pérdida de transparencia en la gestión.

Para Guatemala la historia no es nada diferente y los resultados que se han dado hasta hoy muestran pocos avances en temas de desarrollo. Los datos que arrojó la Encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aplicada para Guatemala en el periodo 2008-2010, mostraron poco avance en el cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París rumbo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La Declaración de París establece como meta reducir a la mitad el porcentaje de ayuda que no se registra aun en el presupuesto, pues esta acción obedece al principio de la alineación. Lo que pasa en Guatemala es que, en primer lugar, los donantes no comunican oportunamente sobre los desembolsos y no hay predictibilidad de la ayuda. Por el lado de Guatemala, la estimación de los flujos de la ayuda oficial en el presupuesto no incluye los fondos que se canalizan fuera de los sistemas nacionales y que son ejecutadas por organismos no gubernamentales; esta deficiencia, como lo expresan algunos autores, dificulta la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Operativo, aunado a que las capacidades de las instituciones gubernamentales son relativamente bajas.

Según el Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda Guatemala 2008-2010, la falta de optimización de los recursos provenientes de la cooperación, el hecho de que se dé una baja alineación por el deficiente uso de los sistemas nacionales y que los cooperantes asuman una agenda propia, se debe a varias de las deficiencias relevantes que presenta el Estado guatemalteco. Para empezar, se señala nuevamente el hecho de no contar con una estrategia nacional de desarrollo o, como se mencionó anteriormente, un plan nacional de desarrollo operativo; no importa el nombre que se le dé, el hecho es que no hay una guía que a nivel nacional integre toda la recolección de necesidades de los diferentes sectores y determine cómo, cuándo, dónde y por qué se deben asignar los fondos que se reciben de la cooperación internacional. Como bien lo sigue manifestando el informe de Segeplan, el país pierde liderazgo empezando por no contar con claros lineamientos para una política pública de cooperación internacional, que esté acorde a las necesidades del país y a lo que la nueva arquitectura del SCI está requiriendo.

Otro elemento a mencionar es la falta de una política de cooperación clara y definida que responda a las necesidades del país. Este hecho repercute en que haya una deficiencia en la coordinación de los flujos de ayuda que se reciben y que no se logre optimizar los fondos. La ausencia de esta política le resta peso, autoridad y liderazgo al país para negociar con los cooperantes y poder determinar en qué áreas se requiere trabajar de inmediato. No se cumple una relación entre planificación y formulación de políticas públicas con la elaboración de presupuestos e inversión pública.

Guatemala, al igual que otros países en Centroamérica, carece de formulación de políticas de Estado y, en su lugar, se establecen políticas de gobierno. Con la alternancia de ideología por parte de los gobiernos, no se ha podido establecer una clara política de cooperación, pues cada gobierno determina lo que a su conveniencia o estrategia es prioridad. Por ejemplo, el pasado 15 de febrero, se sostuvo una reunión entre el Presidente Otto Pérez Molina, Secretario de Segeplan, Fernando Carrera y el Grupo de G13 ¹¹ donde se hizo del conocimiento de la cooperación las prioridades fundamentales del actual gobierno: lucha contra el hambre, seguridad y justicia y reforma fiscal. También, como gobierno, le ratificaron a la cooperación internacional representada por el G13 que los 5 ejes de trabajo del gobierno son el desarrollo económico, infraestructura, desarrollo rural sostenible, desarrollo social y seguridad democrática y justicia. Si bien las áreas de prioridad son similares al anterior gobierno del ex presidente Colom, los planes de trabajo del gobierno son diferentes derivados de la ausencia de una política de Estado para el tema de cooperación.

Se habla de una fragilidad institucional por no tener las competencias requeridas para el manejo, gestión y coordinación de la cooperación internacional. El hecho de que existe una alta rotación de personal en las instituciones involucradas, hace que aumente esa deficiencia. Por otro lado, en las instituciones involucradas directamente con la gestión de la cooperación, hay una falta de comunicación y optimización de los procesos y recursos. Otro dato importante que demuestra una disfuncionalidad de las instituciones, es la ausencia de un manual operativo al cual pudiesen acudir las instituciones sectoriales, pero, por el contrario estas terminan gestionando directamente la ayuda con los cooperantes.

Conclusiones

En cuanto a la nueva arquitectura de la cooperación, si bien ha incentivado a que haya transformaciones de fondo en las relaciones entre cooperantes y receptores y la forma de evaluar los avances, aun el camino por recorrer es largo y arduo. Mientras no se sopesen las verdaderas necesidades de desarrollo que tienen los países pobres sobre las agendas de los países cooperantes, es complicado el avance hacia un genuino significado de cooperación.

¹¹ Segeplan noticias de actualidad.

En Guatemala, varios de los cooperantes están haciendo uso de las nuevas modalidades de ayuda como son *SWAP*, pbs, *grants*, ventanas y los resultados en mayor medida han sido satisfactorios. Consideramos que la aplicación de este tipo de ayuda es importante, pero el principal punto de debate es si existe un certero mecanismo de evaluación de los resultados de la implementación de este tipo de modalidades. Agregándole el hecho de que si se miden los resultados, cuál es la línea de base contra la que se compararía para determinar su calificación. Hay que tomar también en cuenta qué tan dispuestos están los cooperantes en entregar información fiable para las evaluaciones, pues hasta ahora, por mencionar un ejemplo, las herramientas de actualización de información para Guatemala como lo es el DAD, no ha sido utilizado a su potencial. Para tomar un caso específico, cuando se estaba realizando la encuesta de la OCDE 2008-2010 para Guatemala, Segeplan aceptó participar en la parte de la encuesta que era voluntaria por parte de la OCDE para el módulo facultativo de género. Solo tres cooperantes llenaron la parte que les correspondía. Segeplan lo remitió a la OCDE como módulo optativo por lo que le redujo aún más el peso de importancia. La información fue considerada insuficiente por parte de la OCDE para ser presentada oficialmente.

Otro aspecto a tomar en consideración es cuál es el planteamiento que el Estado ofrece para solucionar el problema de una baja capacidad institucional y poco conocimiento de la gestión de la cooperación internacional a nivel institucional. Por mencionar un caso diferente a lo que estamos tratando, cuando se hacen las famosas negociaciones de los tratados comerciales, la deficiencia mayor con que se enfrenta el equipo negociador del país con menos ventaja competitiva, es la falta de conocimiento, manejo y experiencia en el tema de negociación en general. Es por eso que siempre resultan asimetrías comerciales que ocasionan deterioros en los sectores económicos como lácteos, agrícolas, etc. El mismo panorama se da para el manejo y coordinación de la cooperación. Siendo la CI para Guatemala un elemento relevante dentro de su sistema de presupuestación, debería de trabajarse desde la presentación de los planes de gobierno, cómo dirigir los esfuerzos para salir de esa deficiencia. Si se le agrega la situación de la rotación de personal en las instituciones vinculadas a la CI que ya han ganado experiencia y fortalecido su capacidad, esto hace que se debilite aun más la posición de Guatemala ante la agenda de los cooperantes.

Un criterio elemental en la formulación de políticas públicas, es la vinculación que estas deben de mantener en las áreas que se traslapan. Una de las políticas, estrechamente relacionada con la política nacional de cooperación, es la Política Exterior (PE) de Guatemala. En el apartado de CI para la PE, debiese de existir no solo congruencia en sus lineamientos hacia la cooperación, pero un refuerzo de las prioridades nacionales para el desarrollo que se necesitan cubrir. Esto contribuiría a que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) tomara una mayor identificación con el problema nacional de desarrollo y, así sucesivamente, las demás instituciones del Estado. Los lineamientos que presenta el MINEX para el tema de cooperación internacional son muy generales y no enfatizan áreas de prioridad de desarrollo. El rol que desempeña el MINEX ante la negociación de convenios, ayudas en el exterior, debiese ser aprovechado aún más y esto, a su vez, le daría mayor peso al país en situaciones de negociación. Se habla de alineación de los cooperantes hacia los sistemas nacionales, cuando primero se debiese partir de la alineación entre las mismas instituciones del Estado, trabajando todas bajo un mismo plan nacional.

Para contribuir a una mejor coordinación de la cooperación en el país se debe realizar un mejor aprovechamiento del Consejo de Cooperación Internacional (CCI) fortaleciendo aun más su institucionalidad. Este es uno de los resultados más significativos de los compromisos adquiridos en las Declaraciones de Antigua I y II. El CCI tiene como objetivo “hacer efectiva la apropiación, alineación, armonización, responsabilidad y resultados compartidos de los esfuerzos de cooperación internacional, de acuerdo a la Declaración de París”. (Declaración ANTIGUA I, 2008; 1) Estando conformado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan); por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN); y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), es quien más puede valer las necesidades en temas de cooperación que tiene el país. Al existir ya una vinculación entre las tres instituciones que se relacionan por parte del Estado de forma más directa con la CI, se pueden trabajar planes conjuntos; se pueden hacer evaluaciones periódicas y redireccionar en los casos que sean necesarios, las prioridades nacionales según los aspectos que se vayan cubriendo. De forma conjunta se puede evaluar a los cooperantes en aras de su acercamiento al cumplimiento del principio de alineación. Es de tomar ventaja de la razón de existir del CCI y darle un empoderamiento y voz que permita que se den avances en materia de CI que permitan

a la vez, planes de seguimiento a un nivel más macro de los diferentes proyectos, para así retroalimentar al Estado de forma oportuna en las situaciones que tenga que negociar con los cooperantes.

Adicionalmente, en el documento de los Lineamientos para una Política de Cooperación presentado en diciembre de 2011 por Segeplan, este establece la recomendación de realizar una gestión pública orientada a resultados de desarrollo en base a las políticas públicas, tomando como referencia el principio cuatro de la DP. Actualmente en el país es poco lo que se ha logrado en una verdadera gestión por resultados y solo existen proyectos pilotos en temas de salud que quieren implementarse con la cooperación. Volvemos al punto de partida que hace falta establecer un marco de referencia sobre qué objetivos de desarrollo se quieren alcanzar para así enfocar, en primer lugar, qué políticas públicas se deben diseñar; después formular los planes de trabajo enfocados a las áreas/sectores identificadas y, por último, establecer el cómo y cuándo de los instrumentos que servirían para medir los resultados y su aportación al desarrollo.

El principio de alineación de la DP es posiblemente el más trascendental para la nueva arquitectura de la cooperación. Si las fuentes cooperantes no están alineadas con los sistemas nacionales de los países receptores, la ayuda será descoordinada, desorientada a los planes nacionales y no podrá ser optimizada al máximo como es requerido. Digamos que se vuelve un círculo vicioso que no permite que se cumplan los compromisos de desarrollo adquiridos, tanto internacionalmente, como localmente. Es requisito llevar a la CI a que se alinee a los planes y mecanismos nacionales para poder avanzar en las prioridades del país, pues de parte de muchos de los cooperantes no es su interés hacerlo. Según Segeplan, este esfuerzo puede hacerse a través del Sistema Nacional de Planificación (SNP). Todo esto está bien, pero para que funcione el SNP y se pueda alinear a la CI, primero las instituciones del Estado deben alinearse ellas al plan nacional, a planes territoriales y a las prioridades nacionales establecidas. De lo contrario, todo esfuerzo será en vano o tomará más recursos para cumplir con las metas.

En definitiva, la nueva arquitectura de la cooperación ha tenido la buena intención de contribuir a los cambios requeridos para alcanzar más eficiente y eficazmente los objetivos de desarrollo, pero esto no es suficiente pues es imperativo que se parta de una verdadera voluntad de las

partes para que cambie la situación. Empecemos por el hecho de que los países no cumplen con el 0.7% de su PIB destinado para ayuda para el desarrollo y con la actual crisis económica que vive Europa y que azota a Estados Unidos, los flujos se ven reducidos. Se da una competencia entre los países receptores por ese *pull* de fondos. Por otro lado, todo queda en buenas intenciones expresadas en declaraciones que no obligan de parte de un derecho internacional público a los Estados a cumplir con lo manifestado. Entonces ¿en qué momento se lograrán hacer los cambios que se necesitan? Mientras tanto, poblaciones marginadas, falta de accesos a los servicios básicos, niñez en condiciones precarias, deterioro ambiental, violación a los derechos humanos e irrespeto por los derechos de la mujer, por mencionar algunos, tendrán que seguir esperando por la burocracia, la falta de organización, la falta de liderazgo y voluntad política y lidiar con los intereses particulares de cada país que condiciona la ayuda. Ojalá la CI entienda que los objetivos de desarrollo no necesitan de buenas intenciones pero si de acciones concretas e inmediatas para sacar adelante a tanto país del subdesarrollo en pleno siglo XXI.

Referencias

Aid Effectiveness Organization

<http://www.aideffectiveness.org/Tools-Aid-modalities-PBA-SWAP.html>

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional para Guatemala.

Sitio oficial:

<http://www.usaid.gov/gt/>

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. http://www.aecid.org.gt/aecid/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=64

Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Sitio oficial: <http://www.jica.go.jp/guatemala/espanol/activities/activity03.html>

Barrón, Marcelo; Velasco, Osmar; (2010). *Proyecto de apoyo a la gestión presupuestaria en Guatemala diseño y levantamiento de la línea base sobre apropiación, alineamiento y armonización aplicado a la Encuesta OCDE*. Segeplan.

Consenso de Monterrey 2002, Naciones Unidas.

<http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/brochure.htm>

Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Accra (2005/2008). Documento consultado el 26 de enero de 2012 en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

Documento *Cooperación sueca en Guatemala* (2012). Embajada de Suecia en Guatemala. <http://www.swedenabroad.com/SelectImageX/146744/20120315CooperacionbilateralSuecaconGuatemala.pdf>

Embajada de Los Países Bajos en Guatemala.
<http://guatemala.nlembajada.org/cooperacion>

Estrategia País de la UU para Guatemala 2007-2013. http://eeas.europa.eu/delegations/guatemala/documents/eu_guatemala/es_gt_es.pdf

Fundación Iberoamericana para el Desarrollo. http://www.fundacionfide.org/pensamiento/documentos_armonizacion_cooperacion_internacional.php

Informe ejecutivo de resultados de la aplicación encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busan. 2011. Editorial Don Quijote. Guatemala, noviembre 2011. Segeplan.

Martínez, Franco; Rosales, Julio; Álvarez, Manuel; Posada, Karla, 2012. Cuestionario sobre tema de cooperación internacional, ayuda oficial al desarrollo, ODM, Declaración de París, Programa de Accra, principios de Estambul, 4º foro de alto nivel Busan, Encuesta OCDE. Documento.

Lineamientos de Política de Cooperación Internacional de Guatemala, (2011); Segeplan. Documento consultado el 23 de marzo en: http://issuu.com/segeplan/docs/lineamientos_de_politica_de_cooperacion_internacional

Memorando de entendimiento sobre la cooperación entre la Comisión Europea y Guatemala relativo al Programa Nacional Indicativo 2007-2013. Documento consultado el 2 de abril en: http://eeas.europa.eu/delegations/guatemala/documents/eu_guatemala/mou_2007_2013_es.pdf

Naciones Unidas para Guatemala. Sitio oficial: <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1583-1339-fondos-odm>

Organización Internacional del Trabajo. <http://www.ilo.org/global/topics/millennium-development-goals/lang--es/index.htm>

Plan Director 2009-2012 de la Cooperación Española. Documento consultado 4 de abril en:
http://www.fundacionfide.org/upload/43/89/BORRADOR_PD_Coop0912.pdf

Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala 2008-2010, (2011). Segeplan.

Programa DAD de Estadísticas de Cooperación de Segeplan. <http://dad.segeplan.gob.gt/dad/rc?sessionid=13334186634519338>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala. <http://www.pnud.org.gt/>

Programa de Apoyo a la Calidad Educativa. Sitio oficial: <http://pace.org.gt>

Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.
<http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1354-1338-naciones-unidas-en-guatemala>

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Sitio oficial: <http://www.gtz.de/en/weltweit/lateinamerika-karibik/2890.htm>

Tercer informe de avances cumplimiento de los ODM (2010). Segeplan. Documento consultado 26 de marzo en: <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/ODM/III%20informe/ODM8.pdf>

La eficacia de la AOD y el cumplimiento de París en 2011, ¿realidad o ficción? El caso de Guatemala

HUGO ANTONIO SOLARES¹

Introducción

El presente ensayo trata de dar respuesta a interrogantes clave, relativas a la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo

(AOD) y al rol que juegan los gobiernos cooperantes, tanto en términos generales como en el caso particular de Guatemala. Se realiza esta investigación desde la perspectiva de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de carácter internacional, con énfasis en las que operan en este país. En el contexto de la ayuda en mención, se intenta también analizar, en líneas generales, el efectivo cumplimiento de los acuerdos de la Declaración de París de 2005, que empezaron a implementarse en la nación guatemalteca en 2007, a partir de las declaraciones de Antigua (I y II) y del establecimiento de las comisiones de trabajo.

Antes de pasar a la problematización del ensayo se hace necesario definir, de la manera más concisa posible, lo que es la AOD en teoría. En la Cooperación Internacional (CI) existe un subcapítulo de carácter más específico que se denomina ayuda al desarrollo. En este contexto, debe partirse de la distinción entre cooperación y ayuda, ya que la primera (CI) implica una tarea compartida que, si bien tiene como objetivo último beneficiar a los países en vías de desarrollo del

¹ Licenciado en Ciencia Política con especialización en Sociología, egresado de la Universidad Rafael Landívar (URL) en 1995, con Maestría en Desarrollo de la Universidad del Valle de Guatemala (UVG), 2008 y Maestría en Relaciones Internacionales de la URL, 2012.

"Sur" (África, casi toda Asia, islas menores de Oceanía, Latinoamérica y el Caribe), puede beneficiar igualmente a los Estados industrializados del "Norte" (Europa, América del Norte anglófona, Pacífico Sur anglosajón y algunas naciones del Asia Oriental), ya que conlleva beneficios mutuos bajo el principio de reciprocidad. En contraste, la ayuda es unidireccional o unilateral, y teóricamente busca como único propósito del cooperante apoyar el proceso de desarrollo del receptor de la asistencia, bajo el principio de solidaridad, por lo que incluye ciertas formas de "concesionalidad" para favorecer al destinatario de la asistencia².

Dentro de la ayuda en mención existe una categoría, aún más específica: la Ayuda Oficial al Desarrollo, abreviada con las siglas AOD, que como lo afirma el epíteto "oficial", se caracteriza porque sus recursos son de origen público, procedentes de los gobiernos central o locales del Estado cooperante. Por su misma naturaleza, la AOD promueve un trato más preferencial que otras formas de cooperación, ya que contiene la mencionada concesionalidad, que en este caso consiste en la donación de, al menos, un 25 % de los fondos transferidos.

Diferencias adicionales son que la CI abarca todos los ámbitos posibles del accionar de los gobiernos y pueblos, desde temas sociales hasta otros de carácter comercial, militar, etc., además que puede ser también privada. Por el contrario, la AOD se distingue porque se circunscribe, teóricamente, a promover el desarrollo humano en los campos socioeconómico, cultural y ambiental, y sus recursos son estrictamente públicos.

La peculiaridad del trabajo que se presenta, es que este análisis se hará desde el punto de vista de las ONG internacionales de desarrollo, que constituyen una fuente a través de la cual se canaliza una parte de la AOD, que pese a su origen público, se caracteriza por no transferirse exclusivamente por fuentes estatales. Volviendo a las ONG internacionales, éstas surgieron en mayor escala a partir de

2 Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. 2ª edición. Madrid, España: CEDEAL, 2001. Cap. 1, pp. 15-36. De los mismos autores, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. Madrid, España: CEDEAL, 2001. Caps. 1-2, pp. 13-112.

los años sesenta del siglo pasado y fueron incrementándose en forma inexorable durante los últimos cuatro decenios. Por medio de ellas, la sociedad civil también adquirió un rol de creciente importancia en la CI y en los flujos de AOD desde las naciones más ricas, hacia las de menores niveles de desarrollo. Esta presencia se dio, en el marco de los esfuerzos orientados hacia una mayor democratización de la ayuda y de las relaciones internacionales en sí mismas, conforme nuevos actores no-estatales se incorporaron a estas dinámicas al margen de sus respectivos Estados³.

Claro está que este cambio no ha estado exento de deficiencias y problemas, dada la inmensa diversidad de entidades de este tipo, y las asimetrías en la capacidad de las más grandes y las más pequeñas, sumamente limitadas. A lo anterior se suma el hecho de que la gran mayoría de la AOD sigue canalizándose a través de los gobiernos nacionales y locales de sus países de origen, de tal suerte que las ONG internacionales solo canalizan una parte menor de la ayuda, que según la mayoría de las fuentes, no supera el 10 %⁴.

Una vez definidos estos conceptos, puede pasarse al abordaje del tema de la eficacia de la ayuda desde la perspectiva muy particular de las ONG internacionales. Aun cuando canalizan fondos de sus gobiernos, estas entidades no representan en absoluto la visión oficial, ya que forman parte del sector de Organizaciones de la Sociedad Civil

Las respuestas que se buscan parten de algunas interrogantes, de las cuales surge una pregunta central que constituye el planteamiento del problema, es decir, la duda principal que se busca resolver. A grandes rasgos, esa cuestión clave se plantea de la forma siguiente: Desde el punto de vista de las ONG internacionales, ¿se ha conducido la AOD, en términos generales y en el caso particular de Guatemala, de acuerdo con los principios de la Declaración de París?

3 Gómez Galán y Sanahuja, *Op.cit.*, pp. 231-245.

4 Ibid, p.218

(OSC) de sus respectivos países. Por lo tanto, la visión del tema a tratar desde la óptica de estas organizaciones es más independiente, y por ende, puede ser más crítica que la de las agencias cooperantes gubernamentales propiamente dichas. En todo caso, la perspectiva de estas ONG en relación a la AOD se verá en el desarrollo del ensayo.

Las respuestas que se buscan parten de algunas interrogantes, de las cuales surge una pregunta central que constituye el planteamiento del problema, es decir, la duda principal que se busca resolver. A grandes rasgos, esa cuestión clave se plantea de la forma siguiente: *Desde el punto de vista de las ONG internacionales, ¿se ha conducido la AOD, en términos generales y en el caso particular de Guatemala, de acuerdo con los principios de la Declaración de París?*

La interrogante recién planteada va ligada a otras más específicas, tanto en general como para Guatemala, como las siguientes: ¿Han cumplido satisfactoriamente su rol los gobiernos cooperantes?, ¿se ha dado la mayor prioridad al beneficio de la población más necesitada?, ¿se han logrado cambios sustanciales en la reducción de los niveles de pobreza y subdesarrollo en los últimos años?, ¿se han cumplido los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, como referentes del accionar convenido en París?, ¿se ha logrado evitar que tengan preeminencia los intereses de los cooperantes?, ¿se ha avanzado sustancialmente en la democratización del sistema internacional?, el Estado guatemalteco ¿ha cumplido con sus responsabilidades?. A lo largo del desarrollo de este documento, se podrá dar respuesta a todas las interrogantes planteadas, y de manera especial, a la pregunta central que las engloba. Por lo tanto, la resolución de estas incógnitas permitirá establecer la percepción que tienen las ONG internacionales de desarrollo, en relación a la AOD y al papel que los gobiernos cooperantes juegan en este contexto.

El análisis de la información también nos permitirá confrontar la teoría con la realidad concreta. De esta cuenta, se podrá evaluar si realmente la AOD cumple a plenitud con ese rol filantrópico y solidario que se establece en sus

postulados, o si por el contrario, sus alcances son más limitados y gran parte de la misma sirve para finalidades, objetivos e intereses propios de los cooperantes. Será posible establecer si se están logrando o no cambios sustanciales en la realidad de los países en desarrollo, y en particular, en la de la nación guatemalteca, con énfasis en la reducción de la pobreza, y si los ODM se están cumpliendo de manera excelente, aceptable o sumamente modesta. Será posible determinar si realmente se está modificando o no el orden internacional vigente, y de manera especial, las relaciones Norte-Sur. Por último, será factible determinar en qué medida alta, mediana o baja, se están cumpliendo los principios de la Declaración de París. Se insiste en que las respuestas y conclusiones del análisis, serán siempre desde el particular punto de vista de las ONG internacionales, cuya tendencia analítica tiende a ser crítica, lo cual podría eventualmente conducir a una visión escéptica o, incluso, pesimista del tema a lo largo del ensayo, aunque ello se verificará en el desarrollo del mismo.

Una vez realizados el planteamiento de la pregunta central y la problematización en esta parte introductoria, se procede al análisis de fondo. Este se subdivide en dos partes fundamentales, de las cuales la primera se refiere a la problemática planteada de la eficacia de la ayuda y el cumplimiento de los principios de París a nivel general, es decir, en todos los países en vías de desarrollo en su conjunto. En esta parte inicial, esencial para la comprensión del problema y para verificar posteriormente si la situación en Guatemala es equiparable a la de las otras naciones del Sur, se recurre a fuentes diversas, especialmente a la de instituciones representativas de las ONG internacionales de desarrollo, como *The Reality of Aid*, entre otras.

La segunda parte del cuerpo del ensayo, es la aplicación de la problemática al caso concreto de Guatemala. Dada la ausencia de análisis actualizados sobre esta temática en el país, en esta parte se hizo necesario realizar un trabajo de campo. De esta cuenta, se procedió a la realización de cinco entrevistas con representantes de ONG extranjeras que funcionan en Guatemala, tres de ellas incorporadas al Foro de ONG Internacionales (FONGI) que se ha institucionalizado en este país, y que constituye la

máxima representación de estas entidades representativas de la sociedad civil de las naciones cooperantes en territorio guatemalteco.

Finaliza el ensayo con la tercera parte y final, en la que se arriba a las conclusiones pertinentes y se verifican las interrogantes planteadas en la problematización. Este apartado final incluye, adicionalmente, algunas recomendaciones generales de rigor, de cara al futuro.

Antes de entrar al cuerpo del presente ensayo, que constituye la segunda parte, se hacen necesarias dos últimas aclaraciones previas. En primer lugar, es pertinente aclarar que en el primer capítulo de dicho cuerpo o segunda parte, sobre la AOD en general, no se hará un abordaje lineal del cumplimiento de los compromisos de París, tomando cada uno por separado, ya que eso sería más propio de una evaluación de impacto, a manera de matriz de indicadores, y esta tarea escapa a los fines del presente trabajo. Más bien se hará un análisis general de los elementos esenciales que han caracterizado a la AOD en los últimos años, y que han dominado el accionar de los órganos financieros internacionales y de los gobiernos cooperantes (y del guatemalteco, en la segunda parte del cuerpo del trabajo). Es de dicha labor analítica de donde se obtendrán los elementos que darán respuesta a las interrogantes planteadas al inicio, y que nos permitirán verificar, a grandes rasgos, el grado de cumplimiento de los ODM y de los compromisos de París en la actualidad. Sin embargo, en el análisis del segundo capítulo de dicha parte 2, la aplicación concreta al caso de Guatemala, ahí sí se abordarán al final, de manera muy breve, los compromisos de París en su aplicación a la nación guatemalteca, uno por uno, ya que las personas entrevistadas hicieron referencia concreta a los mismos, aunque el abordaje será eminentemente cualitativo y reflexivo, sin mayor incorporación de indicadores, cifras o datos estadísticos debido al tipo de informe de que se trata, anteriormente expuesto.

En segundo término, aunque el trabajo se centrará en analizar la AOD y el cumplimiento de los ODM y los compromisos de París en los últimos años, tanto en general como en Guatemala, se hace imprescindible hacer una brevísima referencia a los antecedentes de la problemática,

que tienen relación directa con el orden internacional establecido tras la Segunda Guerra Mundial, y de manera especial, a partir de los años setenta, cuando surge el nuevo modelo regido por el paradigma neoliberal, cuya máxima expresión contemporánea fue el Consenso de Washington. De las dificultades de dicho ordenamiento surgen precisamente los ODM y el Foro de Alto Nivel que dio origen a la Declaración de París. Por lo tanto, el entendimiento de todo el ordenamiento actual pasa por un abordaje mínimo de dicho orden internacional, vigente hasta finales de los noventa, cuando finalmente empezaron a buscarse nuevas alternativas ante su evidente fracaso. Este tratamiento, a muy grandes rasgos de los antecedentes en mención, se ubica en el apartado inicial del primer capítulo de la segunda parte, que se presenta a continuación.

Análisis crítico de la AOD y el cumplimiento de París en la actualidad, en general y en el caso de Guatemala, desde la visión de las ONG internacionales de desarrollo

La AOD en perspectiva global

En esta parte se aborda la temática a analizar desde una perspectiva mundial, esencial para contrastarla con la realidad guatemalteca que es incluida en la parte siguiente. Empieza por los antecedentes de la problemática, para posteriormente pasar a tres puntos esenciales que dominan la AOD en la actualidad: la rígida condicionalidad, el doble discurso y el cumplimiento limitado de los compromisos.

Antecedentes de la problemática: del neoliberalismo a París y Accra

En el marco de la descolonización, y del antagonismo entre los dos bloques hegemónicos surgidos tras la Segunda Guerra Mundial (capitalista y socialista), a lo largo de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, hubo una serie de iniciativas de los países en vías de desarrollo, también llamados del Sur, encaminadas a contrarrestar a dichos bloques y a lograr su verdadera independencia. Se buscó realizar este objetivo, mediante el establecimiento del movimiento de países no alineados y de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), más justo y equitativo.

Lejos de hacerse realidad el NOEI, las relaciones internacionales derivaron en un andamiaje mundial que, con la excepción del bloque socialista, reforzó la dominación de las potencias capitalistas industrializadas (Estados Unidos, Japón y Europa Occidental), que tras la crisis petrolera de 1973 impusieron un nuevo paradigma económico que vino a sustituir a las políticas keynesianas y, en el caso latinoamericano, al modelo de sustitución de importaciones⁵.

El nuevo esquema en boga a partir de los setenta, bajo la dominación de las potencias industriales del Norte y de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)⁶, se sustentó en el paradigma económico denominado neoliberalismo. Éste empezó a aplicarse en medio de una titubeante industrialización en el Sur que no dio los resultados esperados, y de una aguda crisis de la deuda externa en las naciones en desarrollo que experimentó un crecimiento desmedido hasta alcanzar niveles insospechados, especialmente en Brasil y México. Para contrarrestar los efectos del endeudamiento que afectaba a todo el planeta, el modelo neoliberal impuso elevadas tasas de interés que se incrementaron en los ochenta y que no por casualidad aumentaron exponencialmente en el Sur, con efectos altamente negativos entre los países deudores⁷.

En este contexto, las potencias industrializadas y las IFI impusieron programas de ajuste estructural inspirados en la teoría económica neoclásica, cuya máxima expresión al final de la Guerra Fría fue el Consenso de Washington de 1989, que sintetizó las políticas del modelo imperante. Con base en este consenso, se redujo drásticamente el papel de los Estados y se llevaron a cabo en las naciones en desarrollo amplios programas de privatización de

5 Fuentes Knight, J.A. y García, L. *La política social y el desarrollo: una introducción*. Guatemala: URL, 1998.

6 Entre las cuales destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como bancos y otras entidades de carácter continental, regional y subregional. Las esenciales, en todo caso, son las tres mencionadas al inicio, dada su cobertura mundial.

7 Del Cid Vargas, P. y Zambrano Aguirre, A. *Qué pieza te toca*. Políticas de cooperación internacional con Guatemala para la incorporación de la perspectiva de género y para enfrentar la violencia contra las mujeres. Fondo de ONG internacionales en Guatemala (FONGI). Guatemala: JL Sistemas de Impresión, 2009, pp.26-30.

activos estatales y desregulación de las economías. Estas acciones enriquecieron a una pequeña minoría de países industrializados y a las elites del Sur, a la vez que tuvieron efectos sumamente desfavorables en las naciones menos desarrolladas que son la mayoría, en especial entre sus estratos sociales más pobres que son los ampliamente mayoritarios⁸.

Fue en este contexto de marcado deterioro social y de creciente asimetría en la relación Norte-Sur, que surgió la propuesta de un enfoque más humano en las relaciones internacionales y en la economía mundial, conforme se evidenciaba el fracaso de la tesis neoliberal. Se planteó entonces la necesidad de superar la inequidad del modelo y reducir la pobreza en el Sur, promoviendo al mismo tiempo la profundización de la democracia, los derechos humanos, la equidad de género y la conservación del medio ambiente. La máxima expresión de este nuevo enfoque, planteada en el año 2000, fueron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con sus 18 metas, impulsados por las Naciones Unidas como un conjunto de medidas propuestas para cumplirse en el año 2015. Lamentablemente, las condiciones en que se encontraba la cooperación internacional, y en particular la AOD, eran por demás desfavorables para el logro de los ODM⁹.

En consecuencia, a instancias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a las naciones capitalistas industrializadas más importantes, se realizó en 2002 la Conferencia Internacional para la Financiación al Desarrollo, en Monterrey, México, en la cual se suscribió el Consenso de Monterrey. Este gran acuerdo prevé una mayor inversión extranjera directa y de fondos internacionales, en general, para las naciones del Sur, el impulso del comercio internacional como motor

8 Morales López, H. *¿Por qué tanta frustración?: la cooperación internacional en la década de la agenda de paz en Guatemala*. Formin.Finland.Fi. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales, 2007, pp. 22-30. Ver también Del Cid y Zambrano, *Op.cit.*

9 Morales, *Op.Cit.*, Del Cid y Zambrano, *Op.cit.* Ver también Organización de las Naciones Unidas. *Podemos erradicar la pobreza 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Portal del sistema de las Naciones Unidas sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. [En línea]. Disponible en web: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals>

del desarrollo, el incremento de la AOD en términos de cooperación técnica y financiera, el apoyo para disminuir y aliviar la deuda externa, y la reforma de los sistemas monetario, financiero y comercial a nivel mundial¹⁰.

De este consenso suscrito en la ciudad mexicana, se derivaría el Foro de Alto Nivel sobre la Ayuda al Desarrollo, que incluye a casi todos los Estados del mundo, el cual se caracteriza por sus reuniones periódicas. Éstas iniciaron con la I Reunión celebrada en Roma, Italia, en 2003, sobre la Armonización de la Ayuda. A partir de este momento, se impulsó, a través del Foro, un proceso de reforma al ordenamiento internacional vigente, con la finalidad de incrementar la eficacia de la AOD en aras del desarrollo de los países más pobres, y con el propósito muy claro de lograr los objetivos antes mencionados de un mundo más humano y equitativo, plasmados principalmente en los ODM.

El marco referencial de esta redirección que se busca dar a la cooperación internacional, y a la AOD en particular, es la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, suscrita en 2005 durante la II Reunión del Foro en la capital francesa, a la que siguieron el Programa de Acción de Accra (PAA) y la Agenda de Acción de Accra, de 2008, elaborados y consensuados durante la III Reunión del Foro celebrada en dicha ciudad de África, capital de Ghana¹¹.

La condicionalidad, ¿obstáculo para el desarrollo?

Pese a sus promesas de incrementar la eficacia de la AOD para favorecer a las naciones en desarrollo, plasmadas en las reuniones de Roma, París y Accra, los países industrializados del Norte no han modificado en absoluto la estrategia que habían implementado en los noventa. Esta consiste en hacer más estricta la condicionalidad de la ayuda que brindan a las naciones del Sur, mediante un incremento de las condiciones o requisitos para optar a la misma. Estos condicionamientos más rigurosos redujeron significativamente los niveles de empoderamiento, y por ende, la capacidad de decisión y de acción que las naciones

10 Morales, *Op.cit.*, pp.35-36.

11 *Ibid*, pp. 35-36.

receptoras tenían en los programas y proyectos de desarrollo en sus propios países, financiados a través de la AOD. Al mismo tiempo, esta nueva condicionalidad impuesta desde el Norte fue supeditándose más claramente a las directrices venidas desde las IFI ¹².

Vale destacar que, dentro de este andamiaje, son precisamente las IFI (FMI, BIRF, etc.) quienes se han constituido en el principal instrumento que decide la forma de manejar la AOD por los cooperantes. Estas instituciones financieras siguen teniendo una enorme cuota de influencia sobre los gobiernos y las organizaciones donantes, a tal grado que se les ha denominado “garantes” de la ayuda, llegando al extremo que los intentos de algunos cooperantes, por suavizar y moderar una condicionalidad tan rigurosa y tan favorable al Norte, han fracasado ante el poder de estas instituciones financieras mundiales. Al mismo tiempo, las IFI obligan a los potenciales receptores del Sur a cumplir requisitos muy estrictos e ineludibles para que puedan recibir la ayuda, en el entendido de que si no se acatan sus imperativos, el país que no cumpla puede quedarse sin ella ¹³.

En algunos casos, las IFI también están atentando directamente contra la armonización en los países destinatarios de la ayuda, ya que al imponer sus condiciones, impiden que los diversos actores actúen según la conveniencia y los intereses del país receptor. En consecuencia, en estos casos terminan imponiéndose las agendas de los organismos financieros internacionales, en detrimento de la nación que va a recibir la AOD y que va a pagar los préstamos.

Por si fuera poco, la globalización capitaneada por el Norte como su principal beneficiario, con sus efectos

12 *The Reality of Aid: an Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. The Reality of Aid 2002: Focus on Conditionality and Ownership. The Reality of Age Management Committee.* Manila, Philippines: IBON Books, 2002. Political Overview, pp. 3-19.

13 Comité Directivo del Proyecto La realidad de la ayuda. “Efectividad de la Ayuda Oficial al Desarrollo: apropiación democrática y derechos humanos.” En: *Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2009.* [En línea] Capítulo 1, traducido por Rosa Inés Ospina. *The Reality of Aid*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP). México: 2009, pp. 13-29. Disponible en web: <http://www.realityofaid.org>

a veces perniciosos en los campos económico, social, cultural, ideológico y político, ha minado las alternativas políticas y la capacidad de gobernabilidad de muchos países pobres. En este contexto, debe tenerse cuidado con la noción de "buena gobernabilidad", que impulsan algunas naciones industrializadas y las IFI, ya que puede tratarse de programas de ajuste estructural "reciclados," que a veces se presentan encubiertos bajo un supuesto rostro humano sustentado en la concepción de empoderamiento local. Llamadas "consensos Pos-Washington", estas acciones pueden constituir una serie de medidas economicistas de sesgo neoliberal que en un momento dado implicarían la posibilidad de reforzar el *statu quo* mundial, e inhibir los esfuerzos de cambio hacia un mundo más democrático y más igualitario¹⁴.

En el marco de los esfuerzos por reformar la condicionalidad de la ayuda, se critica que la de París es una Declaración laxa, o no lo suficientemente estricta con los donantes, que no hace nada para cambiar las inmutables relaciones de poder en el sistema internacional, caracterizadas por las asimetrías y los desequilibrios muy marcados a favor a las naciones desarrolladas. A la luz de la evidencia, las ONG internacionales consideran que muchos de los principios incluidos en la célebre proclama de 2005 en la capital francesa, han avanzado muy poco, por lo que no ha cambiado significativamente la realidad en el sistema internacional y en las relaciones entre los actores que lo conforman, ya que muchos planteamientos no han logrado pasar del plano teórico o discursivo¹⁵.

Las ONG internacionales también critican al Foro de Alto Nivel porque no ha logrado definir e implementar una agenda verdaderamente aplicable para garantizar la eficacia de la ayuda. Vale agregar que se ha criticado, igualmente, que los principios de París son demasiado técnicos y operativos, y que deberían tener un mayor componente humano. Dichos principios tampoco incluyen temas que deberían formar parte de la nueva arquitectura de la cooperación y la AOD, como los derechos humanos, la equidad social y el

14 *The Reality of Aid: an Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. The Reality of Aid 2004: Focus on Governance and Human Rights in International Cooperation. The Reality of Age Management Committee.* Manila, Philippines: IBON Books, 2002. Political Overview, pp. 3-19.

15 Mito y Realidad: América Latina al 2009, *Op.cit.*

medio ambiente, entre otros. Esta falencia ha provocado que no se pueda profundizar más en lo concerniente a la nueva arquitectura de la AOD, la cooperación y las relaciones internacionales en general. Por lo tanto, existe una gran cantidad de aspectos a mejorar, y la mejor plataforma para discutirlos será la IV Reunión del Foro, a celebrarse en Buzán, Corea del Sur, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de este año 2011.

Por lo tanto, puede concluirse que la rigurosa condicionalidad que los países del Norte han impuesto a la CI en general, y a la AOD en particular, realmente ha constituido un fuerte obstáculo que ha venido a bloquear la eficacia de la ayuda. Esta situación, lógicamente, ha tenido fuertes repercusiones en detrimento de los logros de los ODM y de los compromisos de París. Pero lo más importante, ha tenido un impacto negativo en el desarrollo en general de los países del Sur.

El doble estándar y el doble discurso: la imposición de criterios e intereses propios

Otro aspecto fundamental a destacar, es que los gobiernos de los países industrializados mantienen dobles estándares o dobles discursos, derivados de la incoherencia entre los planteamientos discursivos y la praxis concreta, los cuales se manifiestan de varias maneras. En los cónclaves mundiales, los Estados ricos se comprometen a buscar como máximas prioridades la eficacia de la ayuda al Sur, y la apropiación y libre toma de decisiones por parte del país al que llega la asistencia. Pero en la práctica, estas naciones del Norte terminan frecuentemente priorizando sus intereses y su conveniencia, e imponiendo sus

En el marco de los esfuerzos por reformar la condicionalidad de la ayuda, se critica que la de París es una Declaración laxa, o no lo suficientemente estricta con los donantes, que no hace nada para cambiar las inmutables relaciones de poder en el sistema internacional, caracterizadas por las asimetrías y los desequilibrios muy marcados a favor a las naciones desarrolladas.

condiciones sin siquiera propiciar un diálogo verdadero con los gobiernos o las organizaciones sociales de los Estados a los que están trasladando los recursos. Existen ejemplos de esta realidad¹⁶.

Un caso muy claro de esta contradicción, entre lo que dicen y lo que hacen las naciones industrializadas, es el contraste entre el discurso que aboga por las causas sociales y medioambientales, la buena gobernabilidad y la efectividad de la ayuda al Sur, versus el proteccionismo comercial, el subsidio a los productores del Norte en un marco de competencia desigual, y las rigurosas condicionalidades impuestas a los países en desarrollo para concederles la ayuda requerida¹⁷.

Por lo tanto, el divulgado esfuerzo masivo de los países desarrollados para reducir la pobreza en el Sur, así como las anunciadas reformas de fondo en la economía global y en las estructuras de poder de las IFI para lograr un mundo más igualitario, se han constituido en los países del Norte en aspectos muy promocionados a nivel de retórica, pero que en la práctica reciben un apoyo totalmente insuficiente. Este escaso respaldo a tan nobles causas, impide iniciar acciones verdaderamente significativas para lograr los anhelados objetivos del discurso, que no están ni remotamente cerca de ser alcanzados.

En general los gobiernos donantes abordan diversos problemas en el Sur, a partir de nociones preconcebidas que se ajustan a su percepción y a su perspectiva cultural o ideológica y, algunas veces, a su conveniencia. De manera que muchas veces no cumplen con sus ofrecimientos de tomar en cuenta las tradiciones, derechos y responsabilidades locales de las comunidades receptoras de la ayuda, y en múltiples ocasiones utilizan los conceptos socioculturales y económicos antojadizamente, más que todo para abrir mercados a sus exportaciones y no para mejorar la situación interna del país socio.

De igual forma, los países ricos muchas veces tratan de utilizar la AOD para pagar con sus fondos obligaciones

16 *América Latina al 2009, Op.cit.* pp.13-29

17 *The Reality of Aid 2002, Op.cit.*

que no corresponden a este tipo de ayuda, y que en realidad son gastos adicionales que deberían hacerse aparte. En términos más concretos, vale agregar la prioridad que, a partir del ataque a las Torres Gemelas en 2001, se ha dado a la lucha contra el terrorismo, en beneficio de las potencias industrializadas y, en particular, de Estados Unidos, y en detrimento de las naciones más necesitadas. En este caso se observa que la AOD es muchas veces utilizada como un instrumento de política exterior, desvirtuando su sentido de apoyar el desarrollo en naciones pobres.

En este ejemplo concreto el doble estándar se evidencia en la inclusión, en los presupuestos de ayuda, de asignaciones para las tropas que algunos países desarrollados tienen en naciones en conflicto en las que han intervenido, de tal suerte que, en el fondo, se otorgan estos recursos a sí mismos y para sus propios fines militares y geopolíticos, en lugar de asignarlos a cubrir las necesidades básicas de la población del país al que supuestamente apoyan. A la larga la lucha contra el terrorismo, con su ostensible sesgo militar, lleva en algunas ocasiones a imponer este tema como un aspecto prioritario de la AOD, sin consultar en estos casos a los países pobres que reciben la ayuda cuáles son sus prioridades, y qué es lo que ellos realmente necesitan para mitigar las agudas precariedades que padecen en sus condiciones de vida¹⁸.

Por lo tanto, en este contexto de dobles estándares se evidencian muchas veces las iniciativas de algunos cooperantes por “unificar” criterios para la ayuda, a efecto de conciliar aspectos distintos de compatibilidad muy cuestionable, con la finalidad de ahorrarse dinero en la cooperación.

Tal es el caso de la equiparación que se hace, a veces, de los problemas de seguridad con los propiamente socioeconómicos, a fin de poder incluir los primeros en los programas de AOD (*securitización* de la ayuda con intereses políticos propios del donante), con la finalidad de ahorrar costos y no tener qué abordarlos por separado. Esta acción de los gobiernos cooperantes ha motivado la enérgica protesta de algunas ONG, que exigen la separación

18 *The Reality of Aid 2002, Op.cit.*

de los presupuestos para temas de seguridad o terrorismo, de aquellos dedicados a aspectos puramente socioeconómicos, circunscribiendo los presupuestos totales de ayuda nada más a estos últimos.

Caso similar es el de la insistencia de algunas naciones industrializadas de incluir en la AOD todos los gastos relativos al cambio climático, en abierto incumplimiento de su promesa de sufragarlo como un rubro adicional e independiente de la asistencia a países del Sur. Esta actitud constituye una señal inequívoca de cómo estos Estados ricos utilizan muchas veces los fondos destinados al desarrollo según su conveniencia, y no conforme las necesidades de los pueblos a los que supuestamente buscan ayudar.

De esta forma, los cooperantes tratan de evadir su responsabilidad de generar presupuestos adicionales para cuestiones ecológicas, obteniendo dichos recursos de la AOD, lo que automáticamente implica reducir los montos destinados a mitigar la problemática social del Sur, siendo dichas naciones septentrionales las responsables de la gran mayoría de la contaminación y de la pérdida de recursos naturales no renovables a nivel global, resulta injusto que quieran pagar los costos de sus políticas ecologistas sacándolos de los recursos destinados a los países pobres, que no han sido los grandes contaminadores ni consumidores de esos recursos, y éste es otro ejemplo muy claro del doble discurso.

Al mismo tiempo, la quiebra de Lehman Brothers, punto de partida simbólico de la crisis financiera mundial suscitada en 2008, pocas semanas después del III Foro de Alto Nivel de Accra, es otro ejemplo del doble estándar. Este suceso afectó severamente los flujos de AOD destinados a los países más pobres, dados los elevados porcentajes de capital originalmente asignados a incrementar la eficacia de la ayuda a las naciones menos desarrolladas, que finalmente fueron desviados por las potencias industriales para invertir en la superación de sus crisis internas, pasando la asistencia a los Estados más pobres a un plano secundario, casi en el mismo momento en que se había prometido lo contrario en Accra. Una vez más, se puso de manifiesto que los países donantes suelen establecer sus propias prioridades y

privilegiarlas, dejando de lado en cualquier momento sus compromisos con el Sur. Este es un riesgo que siempre debe tenerse presente¹⁹.

Otra tendencia es que los países donantes, muchas veces no cumplen a cabalidad con la condicionalidad que ellos mismos han aceptado. A manera de ejemplo, en el marco de la Agenda de Acción de Accra, el Reino Unido realizó una interpretación antojadiza, de carácter “minimalista,” que le llevó a eludir varios compromisos que había aceptado expresamente. Lo mismo ocurrió con Canadá, que simplemente elaboró sus propias metas en lugar de ceñirse a las del foro de alto nivel realizado en la ciudad africana, lo cual podría ser cuestionado por el cónclave mundial. A los anteriores podrían sumarse otros ejemplos de casi todos los países desarrollados. Esta situación debería obligar a todos los gobiernos del Norte a revisar a fondo sus planes de ayuda, para cumplir con aquello a que se han comprometido en las reuniones de Roma, París y Accra²⁰.

A la larga la lucha contra el terrorismo, con su ostensible sesgo militar, lleva en algunas ocasiones a imponer este tema como un aspecto prioritario de la AOD, sin consultar en estos casos a los países pobres que reciben la ayuda cuáles son sus prioridades, y qué es lo que ellos realmente necesitan para mitigar las agudas precariedades que padecen en sus condiciones de vida.

El doble discurso también puede observarse cuando los donantes apelan a la transparencia y a la ética. La incongruencia se observa en que ellos no rinden cuentas a los países receptores de la ayuda, mucho menos a sus organizaciones sociales, ya que no existen mecanismos que les obliguen a hacerlo. Pero sí exigen a los gobiernos y organizaciones del Sur que reciben la ayuda a que les informen exhaustivamente sobre sus manejos financieros y de diversa índole, bajo amenaza de retirarles el apoyo por

19 El reporte de la realidad de la ayuda 2010. *Ayuda y efectividad del desarrollo: hacia los derechos humanos, la justicia social y la democracia*. [En línea] Versión abreviada. Panorama Político, pp. 7-12. En: www.realityofaid.org
20 *Ibid*.

falta de transparencia. En sí no está mal que fiscalicen a los receptores de la ayuda, pero lo que sí es reprochable es que ellos no rindan cuentas y actúen con opacidad mientras exigen transparencia.

Paralelamente, los donantes hacen mucho énfasis en las “fallas” de las naciones pobres, en términos de ingobernabilidad, mal clima de inversiones, falta de sistemas legales y financieros transparentes, corrupción, las cuales son ciertas en muchísimos casos. El problema es que, al mismo tiempo que señalan a sus contrapartes afroasiáticas y latinoamericanas, se cuidan mucho en no reconocer las fallas que ellos también tienen en su interior, situación que se hace más evidente en el caso de las IFI, que fiscalizan con rigurosidad a todos pero ellas son prácticamente intocables. Se vuelve entonces a un doble estándar, donde no se mide de igual manera al cooperante y al receptor de la asistencia, ya que, únicamente el primero establece en forma unilateral los parámetros de lo que es correcto o no, pero solo los aplica al que va destinada la ayuda y no a sí mismo²¹.

Otro elemento de doble discurso es que un gran porcentaje de la AOD sigue siendo asistencia técnica, al menos un tercio del total, la cual en muchos casos es impuesta por el cooperante que contrata a personal de su propio país. En este caso, no se permite al receptor decidir si desea este tipo de ayuda o no, y en algunas ocasiones, no se le deja utilizar su propio recurso humano pues la tecnocracia de alto nivel ya viene nombrada, de manera que en la práctica, no es el país destinatario de la ayuda quien decide la modalidad de dicha asistencia técnica. Esta situación una vez más atenta contra la apropiación, tan necesaria y sin la cual la cooperación no puede tener la eficacia prevista, dado su carácter impuesto desde arriba, en forma no participativa y hasta cierto punto excluyente²².

Para finalizar, se tiene el caso de la ayuda atada o ligada a la compra de bienes o servicios a empresas del país de origen de esta asistencia, o a la formulación de

21 *The Reality of Aid 2004, Op.cit.*

22 Tomlinson, B. “Gerencia de la crisis: un análisis de las tendencias globales”. En: *El reporte de la realidad de la ayuda 2010, Op.cit.*, 29-59.

contratos con empresas del Estado cooperante, la cual sigue a la luz del día, pese a las reiteradas prohibiciones internacionales y a los compromisos de muchos gobiernos del Norte de eliminar esta práctica. Se trata de una forma un tanto desleal de hacer que los beneficios de la AOD que el donante trasladó a una nación del Sur, de una u otra forma le regresen, incluso con ganancias o réditos. Se observa en este caso, cómo la “ayuda” puede adquirir en la práctica una naturaleza completamente contraria a la de su concepción original, haciendo que el país del Norte que pretendía apoyar a otro de menor desarrollo, pase en la práctica de ser benefactor a ser beneficiario²³.

Por lo tanto, la existencia de estos dobles estándares seguirá constituyendo uno de los obstáculos por antonomasia para el buen desenvolvimiento de la CI y la AOD. Se trata, en esencia, del incumplimiento por los cooperantes del Norte de muchos de sus compromisos para con los beneficiarios de la ayuda, del Sur, siendo éstos los más afectados por dicha incoherencia. De igual manera, el doble discurso lleva muchas veces al donante a imponer, completamente en contra de los principios de respeto a su contraparte meridional. Puede verse claramente que esta contradicción discurso-praxis por parte de los países ricos y las IFI, constituye otra de las fuentes de ineficacia de la ayuda, al no lograrse en el grado esperado sus objetivos de promover el desarrollo y la reducción de la pobreza en el Sur.

Problemas adicionales: estancamientos en los procesos, descensos de la ayuda y otras deficiencias

En este contexto se enmarcan los ODM, que buscan la erradicación de la pobreza y el desarrollo, en un marco de responsabilidad compartida Norte-Sur sustentado en la solidaridad. El problema es que estos objetivos, de por sí modestos, se limitan en la práctica a informar sobre el discurso de las organizaciones multilaterales, ministerios de los países donantes y expertos (principalmente del Norte), pero no llegan suficiente, ni eficientemente hacia las comunidades pobres del Sur que son las destinatarias de los mismos.

²³ *Ibid.* Panorama Político pp. 7-21.

Sí es necesario reconocer que los ODM son, en sí mismos, un logro positivo y que se han registrado avances concretos, más en unos países que en otros. Pero al mismo tiempo su cumplimiento es insuficiente y requiere obligaciones más amplias por parte de los gobiernos, tanto de los países receptores, como de los cooperantes. Vale agregar que los ciudadanos en las naciones del Sur aún no se han empoderado lo suficiente de los ODM y sus metas, en parte, por las debilidades de sus Estados, y en parte también, por la rigurosa condicionalidad impuesta por los donantes. Esta falta de apropiación constituye un obstáculo adicional para el logro de estos objetivos de las Naciones Unidas²⁴.

Debe reconocerse que, tras la suscripción de la Declaración de París, el quinquenio 2005-2010 experimentó avances significativos en la eficacia de la AOD. Sin embargo, las metas previstas para 2010 no quedaron ni remotamente satisfechas, ya que los resultados fueron mucho más modestos de lo previsto. Esta situación se ha agravado, en buena parte, por falta de recursos financieros, pues si bien es cierto los donantes han incrementado su ayuda en términos absolutos, ésta se encuentra muy lejos del nivel ofrecido por todos los países industrializados. Del porcentaje comprometido en el contexto de Naciones Unidas, equivalente al 0.7 % del PIB, las mediciones del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) consideran que en 2003 apenas se llegaba al 0.33 %, menos de la mitad de lo convenido, y en 2007 el porcentaje había bajado al 0.28 %, es decir, poco más de la tercera parte de lo previsto y con tendencia decreciente²⁵.

Debe agregarse que algunos países han aplazado sus incrementos previstos, como Estados Unidos que ya anunció posponer la duplicación de los montos para después de 2012, que era el año en que estaba prometido el incremento; o Japón, que ha reducido sostenidamente su AOD a niveles equivalentes a la mitad de los que tenía en 1997. Esta tendencia declinante es en realidad un problema muy anterior a la crisis, pues en el período de casi medio siglo 1961-2008, el PIB per cápita creció en los Estados

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

cooperantes más del 200 %, pero la AOD per cápita aumentó solo un 66 %. De igual manera, la asistencia externa en 2007 correspondía al 1.8 % de los ingresos públicos de estas naciones, mientras en las dos décadas anteriores ascendía al 2.0 por ciento. Por lo tanto, la AOD ha estado muy por debajo de las promesas desde siempre, pero el mayor problema es que no se ha logrado revertir su tendencia declinante, la cual, incluso, podría estarse agudizando²⁶.

Vale agregar la fuerte tendencia a reducir las donaciones e incrementar los préstamos. Tal situación genera a los cooperantes una compensación, e incluso créditos adicionales en ciertos casos, a costa de generar condiciones cada día más difíciles para los países subdesarrollados, que deben aceptar empréstitos pagaderos a altas tasas de interés. De hecho, la tendencia a elevar los intereses es otro de los aspectos que hoy están condicionando la AOD.

Al mismo tiempo, varios países cooperantes han optado por focalizar más la ayuda en ciertos Estados seleccionados, disminuyendo drásticamente la lista de naciones destinatarias de apoyo. La consecuencia directa de esta tendencia, es que por estar apoyando a unos se está dejando fuera a otros, lo que es particularmente grave en África, donde los que no figuran en la lista están quedando abandonados en condiciones verdaderamente patéticas. Lo mismo puede ocurrir dentro de un mismo país, como en el caso de la India, donde la AOD privilegia a ciertas regiones con más perspectivas de salir adelante, mientras las más pobres y rezagadas quedan al margen. Esta situación debe revisarse a fondo, pues podría generar graves problemas²⁷.

El doble discurso también puede observarse cuando los donantes apelan a la transparencia y a la ética. La incongruencia se observa en que ellos no rinden cuentas a los países receptores de la ayuda, mucho menos a sus organizaciones sociales, ya que no existen mecanismos que les obliguen a hacerlo.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

La ayuda a través del comercio, otro mecanismo en teoría diseñado para paliar la problemática del Sur mediante tratos preferenciales vía la intervención de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha sido igualmente ineficaz. Tal ineficacia obedece a que los términos de estas transacciones comerciales, supuestamente diseñadas para ayudar a los Estados más pobres, han mantenido su misma tendencia muy clara a favor de las naciones industrializadas más ricas. Paralelamente, se están utilizando las transacciones para alivio de la deuda como mecanismo para compensar el déficit de ayuda, pero esta medida no constituye una solución de fondo y de gran impacto, ni mucho menos²⁸.

Para finalizar, los microcréditos se utilizan algunas veces por los cooperantes para cosechar beneficios económicos de los mismos, más que para cumplir con su finalidad teórica de beneficiar a la gente pobre en las naciones del Sur. De manera que aún una medida evidentemente diseñada para apoyar a las naciones más pobres, y a los estratos sociales más necesitados de las mismas, corre el riesgo de que su sentido real se desvirtúe, por la misma propensión de buscar la ganancia sacrificando el elemento humano, inherente a la lógica del capitalismo cuando el mismo no es debidamente regulado²⁹.

América Latina: las paradojas de su “privilegiada” condición de ingreso medio

De las regiones en vías de desarrollo, América Latina ha sido, sin duda alguna, la más afectada por la reducción de la AOD. Esta situación obedece a varios factores, entre los cuales destacan algunos como el cambio en las prioridades de la agenda internacional de los cooperantes, que inclinan más la transferencia de recursos hacia países que se encuentran pasando por conflictos armados de gran magnitud, concentrados mayoritariamente en África y Asia, lo que ha dejado a las naciones latinoamericanas en desventaja a la hora de recibir ayuda, por no tener ese tipo de confrontaciones étnicas y religiosas tan intensas y masivas. Esta diferenciación no deja de ser relativa, dada la existencia de países en el subcontinente iberoamericano con fuerte presencia del narcotráfico y el crimen organizado,

28 *América Latina al 2009, Op.cit.*, pp. 13-29.

29 *Ibid.*

como Guatemala, sin que este flagelo terrible de alcance transnacional sea considerado equiparable a las guerras afroasiáticas, a pesar de su gran magnitud y sus implicaciones igualmente mortíferas³⁰.

Es importante destacar, asimismo, que la cercanía con los continentes antes mencionados y con las naciones euro-orientales que integraban el antiguo "socialismo real", ha incidido de igual manera en la cooperación europea, que también para los latinoamericanos es la mayor de todas (aunque por países individuales sea Estados Unidos). Precisamente este factor geográfico, ventajoso para otras naciones, en detrimento de Latinoamérica, ha provocado que la AOD del viejo continente se haya trasladado en los últimos años más hacia esas áreas que le pueden ocasionar a Europa más problemas directos (v.gr. migración en masa), en tanto Centroamérica, Sudamérica y el Caribe, por su lejanía, han pasado a un plano de importancia menor.

Otro factor que ha sido determinante en esta menor prioridad que se otorga a la región, es el relativo incumplimiento que se ha dado a las diversas convenciones internacionales, en las cuales se ha establecido que deben considerarse varios factores como parámetros para distribuir la ayuda, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicadores de gobernabilidad, etc. Lamentablemente, en la práctica los cooperantes han optado por priorizar la reducción de la pobreza, a tal extremo, que su referente predominante para brindar apoyo ha pasado a ser el ingreso por habitante, lo cual ha constituido una enorme ventaja para los países de ingreso bajo, como casi todos los de África (especialmente subsahariana) y muchos de Asia. En contraste, la gran mayoría de naciones latinoamericanas están catalogadas como de ingreso medio (de hecho, es esta la región por excelencia para esta categoría, intermedia entre las naciones más pobres y las más ricas del mundo desarrollado)³¹.

Esta ubicación en la medianía de las tablas comparativas de ingreso, es lo que ha hecho que esta región sea considerada "menos pobre" y, por ende, menos necesitada de asistencia. Dicha categorización no deja de

30 Hernández, R., *América Latina al 2009*, Op.cit., Cap 2, pp. 29-40 y Schoenrock, Philippe, Cap. 5, pp. 65-76.

31 *Ibid.*

ser simplista, si se toma en cuenta que, más allá del frío dato del ingreso por habitante, América Latina es la región más desigual del mundo, por lo que una simple cifra no forzosamente implica que los países de esta parte central y meridional del continente americano estén mejor, y merezcan menos atención que sus equivalentes de África y Asia.

Por si fuera poco, en la categoría de ingresos medios existen eslabones altamente diferenciados, que van desde aquellos que pueden considerarse de ingreso medio-alto (como Brasil y México, por no mencionar a Chile y Argentina que podrían estar en el nivel más alto o muy cerca del mismo), con institucionalidad más avanzada y que ya empiezan a ser donantes emergentes, hasta los que se encuentran en el rango de ingreso medio-bajo (como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia y otros afro-caribeños), con institucionalidad rezagada y sumamente dependientes del exterior. Adicionalmente, estos últimos se encuentran muy cercanos a los de ingreso bajo en la escasa afroasiática y, por ende, son catalogados como menos prioritarios en forma un tanto injusta por esa condición de "más ricos" que es altamente cuestionable.

De todo lo anterior se deduce que Latinoamérica (y el Caribe, que por sus dimensiones es infinitamente menor) han pasado a un plano secundario, como lo evidencia el hecho de que solo reciben el 10 % de la AOD, frente al 27 % para Asia y el 30 % solo para una región: el África Subsahariana. De alguna manera, la región latinoamericana ha pasado a ser lo que en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han denominado un "huérfano" de la ayuda, en contraste con los "preferidos" africanos y asiáticos³².

La eficacia de la AOD en Guatemala: balance crítico desde la óptica de las ONG internacionales de desarrollo

El presente apartado trata lo relativo a la AOD en la actualidad específicamente en Guatemala, siempre desde la perspectiva de las ONG internacionales. Se busca de esta

³² *Ibid.*

forma comprobar si la ayuda ha sido eficaz en el país o no, y qué rol han jugado los gobiernos en este contexto. Dada la inexistencia de literatura actualizada sobre este tema, se procedió a obtener información de primera mano. De esta cuenta, se realizaron cinco entrevistas³³ a representantes de este tipo de organizaciones sociales del exterior que operan en el país, y que forman parte de la sociedad civil en sus respectivas naciones.

Consideración general

A manera de introducción, a juicio de las consultadas es menester reconocer los esfuerzos que han desplegado en Guatemala los países cooperantes en la canalización de cientos de miles de millones de dólares, tanto en concepto de cooperación en general como en la AOD en particular. De igual forma, debe reconocerse que muchos gobiernos y ONG internacionales han tratado por todos los medios de incorporarse al país, adaptarse a sus sistemas y a sus grandes procesos, participar en el desarrollo de los programas y proyectos, en aras de coadyuvar a su desarrollo integral.

Sin embargo, al margen de estos aspectos positivos el planteamiento general busca conocer si la AOD en la nación

De las regiones en vías de desarrollo, América Latina ha sido, sin duda alguna, la más afectada por la reducción de la AOD. Esta situación obedece a varios factores, entre los cuales destacan algunos como el cambio en las prioridades de la agenda internacional de los cooperantes, que inclinan más la transferencia de recursos hacia países que se encuentran pasando por conflictos armados de gran magnitud, concentrados mayoritariamente en África y Asia, lo que ha dejado a las naciones latinoamericanas en desventaja a la hora de recibir ayuda, por no tener ese tipo de confrontaciones étnicas y religiosas tan intensas y masivas.

³³ El hecho de que la totalidad de las entrevistadas, de una manera totalmente espontánea, fueran mujeres, llamó la atención a las mismas. Su comentario fue que la participación femenina en estas organizaciones se ha incrementado a tal grado, que podría llegar a ser predominante, si es que no llegó a serlo ya.

guatemalteca ha sido efectiva o no, especialmente en los últimos años. A la luz de lo que se expone a continuación, la percepción de las ONG internacionales definitivamente considera que dicha ayuda ha carecido de la efectividad deseada. De esta cuenta, las ONG internacionales identifican algunos aspectos en los cuales se perciben ciertas deficiencias por parte de los gobiernos cooperantes. Una vez más, sería injusto dejar de reconocer sus esfuerzos y avances, pero lo que interesa al presente trabajo es el análisis crítico de aquellos aspectos que estas organizaciones consideran susceptibles de mejorarse.

Montos muy modestos en la AOD

Se observa que la AOD ha sido insuficiente, y sus montos muy modestos. Es sabido que la CI en general ha quedado muy por debajo del 0.7 % anual del PIB que los países del CAD-OCDE prometieron asignar a las naciones del Sur, y siendo la AOD un componente más específico dentro de dicha cooperación, se hace evidente que su monto es aún más pequeño.

Preeminencia de intereses propios de los países cooperantes, en detrimento de los receptores de ayuda

En alguna entrevista se observó que por cada dólar que las naciones industrializadas destinan a nuestros pueblos, ellas se llevan a casa hasta US\$ 3 en concepto de pago de deudas, intereses y otros réditos, especialmente si se toma en cuenta que el porcentaje no reembolsable de este tipo de ayuda es ínfimo (1 % se dijo en una conversación), mientras el resto lo constituyen préstamos que deben pagarse con elevadas tasas de interés, que se incrementan aún más cuando se amplían los plazos de pago, a manera de compensación para el cooperante que afecta mucho al receptor³⁴.

34 Entrevista a Wendy Pacay, guatemalteca, Action Aid (Reno Unido). En realidad, esta nueva versión de la organización Action Aid a la que pertenece Pacay, es formalmente guatemalteca y está en proceso de constituirse plenamente en una ONG del país. Sin embargo, hasta hace poco era una filial de la ONG británica (es precisamente eso lo que quiere dejar de ser), pero, en todo caso, seguirá siendo una ONG que, independientemente de su nacionalidad formal, seguirá dependiendo de la cooperación externa que reciba.

Esta situación coincide con la existencia de “agendas debajo de la mesa” que tienen muchas veces los gobiernos cooperantes, que más allá de su aparente filantropía esconden intereses muy concretos, en el marco de una relación asimétrica que, a veces, les convierte en beneficiarios casi únicos en sus relaciones con sus socios del Sur. Por lo tanto, resulta ingenuo pensar que la cooperación es generosidad pura y ayuda desinteresada.

Imposición de agendas

Algunas veces, los gobiernos y las ONG donantes tienden a imponer sus agendas, sin tomar en consideración al Gobierno guatemalteco, mucho menos a las comunidades que, usualmente, son quienes en última instancia deberían recibir la máxima prioridad. Esta situación genera sensaciones de frustración, por parte de grupos comunitarios que se sienten manipulados por el donante que les impone su punto de vista sobre lo que deben hacer, en lugar de dejarles que sean ellos quienes decidan.

Excesiva primacía de los Estados y debilidad de las ONG internacionales

Las ONG internacionales consideran que, gracias a su mayor autonomía y a su contacto más directo con las comunidades, tienden a tener una mayor efectividad para manejar proyectos que sus gobiernos, lo que muchas veces les permite obtener mejores resultados que los obtenidos en proyectos manejados gubernamentalmente.

Sin embargo, estas organizaciones se quejan de su debilidad en materia de AOD, ya que cuando mucho, llegan a manejar alrededor de un 10 por ciento de este tipo de ayuda, mientras el resto se maneja a nivel de sus gobiernos. Con tan pocos recursos, es insuficiente lo que pueden hacer estas organizaciones no estatales de carácter internacional, para ayudar al desarrollo de la nación guatemalteca. Al menos, su aporte es mucho menor del que podría ser si los fondos que tienen a su disposición no fueran tan limitados, en virtud de que casi todos se canalizan a través de los Estados³⁵.

35 Entrevista a Verónica Sagastume, guatemalteca, Iglesia Noruega (Noruega).

Enfoques poco realistas de los cooperantes

En muchas ocasiones, lo que impera es la falta de realismo a la hora de plantear programas y proyectos, producto del desconocimiento del contexto. En este aspecto influye muchas veces la rotación excesiva de personal por parte del donante, a veces justo cuando el funcionariado presente en Guatemala ha empezado a conocer el contexto se le cambia por uno nuevo, que no lo conoce en absoluto. Este cambio de personas genera poco conocimiento, lo que se traduce muchas veces en un impacto limitado, incluso negativo, de los proyectos que fueron impuestos por el donante, basado en premisas alejadas de la realidad de las comunidades³⁶.

Dispersión de cooperantes y focalización en ciertas áreas

Al poco conocimiento del contexto nacional por el gobierno donante o las organizaciones por él financiadas, se suma, muchas veces, la descoordinación entre los cooperantes de un mismo país, situación que genera duplicidades y dispersiones en lugar de unificación y coordinación de esfuerzos, en detrimento de los impactos en la AOD y sus proyectos que van cada uno por su lado, en lugar de complementarse entre sí. De esta situación surge, asimismo, una inadecuada distribución de los esfuerzos, que muchas veces se concentran en determinado lugar donde, además, la ayuda solo beneficia a unos pocos, mientras otras zonas están totalmente descuidadas, lo cual podría corregirse si se coordinaran mejor. Si esta problemática se da en la cooperación de un mismo país, con mayor razón puede producirse entre unas naciones y otras³⁷.

Empoderamiento limitado

Si bien algunos cooperantes en Guatemala buscan la forma de empoderamiento en los proyectos

36 Benedetta Lettera, italiana, África 70. Se trata de una ONG de Italia que, como su nombre lo dice, opera en el continente africano, pero también tiene proyectos en otras partes del mundo, incluyendo Nicaragua y Guatemala, donde constituye una de las ejecutoras de la cooperación italiana.

37 Entrevista a Mariángeles Medina, española, *Cooperación*. Organización catalana.

que funcionan, tratando de acompañar los procesos apoyando constantemente, existen otros que se limitan a trasladar los fondos y a dejar al receptor a su suerte. Este empoderamiento limitado hace que muchas veces fracasen los proyectos. En este caso, sin embargo, puede haber diferencias en la apreciación que se tenga, pues mientras algunos representantes de ONG hablan de desinterés de algunos cooperantes en involucrarse más en los proyectos, otros consideran que esta actitud es la correcta por respetar la autonomía del Gobierno guatemalteco y de las comunidades para decidir lo que se hará en el proyecto, mientras lo contrario sería una intromisión encaminada a imponer³⁸.

Aspectos críticos del Estado guatemalteco

A juicio de las personas consultadas, el Estado guatemalteco adolece de graves falencias que han coadyuvado decisivamente a reducir los niveles de eficacia de la AOD, y a inhibir una correcta interlocución con las agencias cooperantes y con la sociedad civil y las ONG nacionales. Estas deficiencias se verán a continuación.

Estado débil, sin capacidades ni planes

El Estado de Guatemala es sumamente débil, desprovisto de capacidades técnicas y financieras, en parte por la escasa recaudación tributaria en esta nación que le impide disponer de más recursos propios. En el marco de esta debilidad, destaca la ausencia de planes y programas de largo plazo y de una verdadera estrategia o plan de país, de tal manera que impera una discontinuidad total. Cada cuatro años se bota lo realizado por la administración anterior y se aplica una política de tabla rasa, de empezar otra vez de cero, y de esta forma resulta imposible salir del estancamiento, fruto de la falta de un rumbo claro y de verdaderas políticas de Estado, estratégicas y de largo aliento³⁹.

38 Pacay y Sagastume (guatemaltecas) tienen una visión negativa de esta no intervención, como una forma de no querer participar. Lettera y Medina, europeas, lo ven positivamente, como no injerencia.

39 Entrevista a Ana Paula López, guatemalteca, Centro Cooperativo Sueco (Suecia). En realidad, todas las entrevistadas se refirieron a las profundas

Esta situación impide a los donantes alinearse con la nación guatemalteca y sus sistemas, que muchas veces simplemente no existen, y participar más en los programas y proyectos de cooperación. Esta grave falencia es la parte de la responsabilidad que le corresponde al Estado guatemalteco, en el bajo impacto de los proyectos y la poca eficacia de la AOD en la reducción de la pobreza y el subdesarrollo. Mejorar estos aspectos concierne a las autoridades y a la ciudadanía guatemaltecas.

Elevados niveles de corrupción

Aunque este flagelo también puede darse en los gobiernos y las agencias de cooperación de los países cooperantes, y en las organizaciones sociales de dichos países y de Guatemala, existe consenso en que la fuente mayoritaria de corrupción es el Estado guatemalteco en sus diversos organismos, instituciones y dependencias. Esta realidad provoca que, entre intereses, gastos administrativos y corrupción, la cantidad de recursos financieros que llega directamente a la población necesitada sea preocupantemente baja, muy por debajo de la prevista. Vale añadir que no hay una verdadera rendición de cuentas, predomina la opacidad y la falta de transparencia en el sector público nacional.

Poca receptividad

Es usual que el sector público guatemalteco sea poco receptivo, de cara a los cooperantes internacionales. Esta situación impide que se logre la interlocución necesaria entre los diversos actores (gobiernos donantes y ONG de dichos países, gobierno, OSC y ONG guatemaltecas), especialmente porque el gobierno nacional debe ser el eje en torno al cual giran los demás. Al no darse esta interacción, muchos programas y proyectos pierden totalmente su impacto.

Excesiva dependencia

Otro factor en que las falencias del Estado repercuten, es la excesiva dependencia que muchas veces se da. En ciertas ocasiones, los gobiernos cooperantes y

falencias del Estado guatemalteco, pero López fue la que más se detuvo a analizar el fenómeno.

las ONG internacionales prácticamente llegan a sustituir al Gobierno de Guatemala en el desarrollo de determinados programas y proyectos de desarrollo, simplemente porque las limitaciones presupuestarias del fisco nacional, que muchas veces se traducen en recortes, llevan a que el sustituto de esta responsabilidad estatal sean los donantes.

El problema mayor es que esta situación, hasta cierto punto anormal, no es sostenible (toda vez que la AOD no está concebida para ser eterna y sus montos fluctúan, usualmente a la baja), a la vez que inhibe los esfuerzos nacionales por corregirla, precisamente porque se acomodan a este *statu quo* que a todas luces es ineficaz.

A manera de balance: escasa efectividad de la AOD

La AOD no ha sido efectiva. Ciertamente, deben reconocerse los esfuerzos que los cooperantes y el país han desplegado a lo largo de estos años, así como algunos logros que se han alcanzado en todos los campos. Sin embargo, en general existen pocos avances en materia social, como lo evidencia la endémica situación de pobreza y desigualdad que prevalecen en el país. Por áreas específicas, no se observan progresos significativos en educación, salud, nutrición, identidad y derechos de los pueblos indígenas, ni en infraestructura básica, e incluso hay retrocesos en muchos casos. De igual forma, en el ámbito de la seguridad ciudadana y la administración de justicia no se ha logrado ningún cambio sustancial, de tal suerte que no puede hablarse de un Estado de derecho efectivo en Guatemala.

A juicio de las ONG internacionales, los años pasan y la situación general del país evoluciona en forma exageradamente lenta, y en numerosos casos, se producen verdaderos estancamientos e incluso retrocesos, como se dijo anteriormente. Esta es la razón por la cual ha surgido un fuerte escepticismo en muchos cooperantes, que ven cómo la AOD sí ha rendido frutos en otros países latinoamericanos, pero no en Guatemala.

Aplicación de los principios de París en Guatemala, ¿efectiva o no?

A las consideraciones anteriores, de carácter más general, se suma la necesaria tarea de evaluar la aplicación

de los principios de París en Guatemala en los últimos años, siempre desde la perspectiva de las ONG internacionales de desarrollo. En este caso, se hace necesario determinar si dicha aplicación ha sido efectiva o no. Este análisis es más viable, si se analiza cada principio por separado.

Apropiación

Algunas opiniones más benevolentes consideran que la apropiación sí se ha cumplido en parte, gracias a los esfuerzos del Gobierno y la sociedad civil guatemaltecas por empoderarse en los proyectos, pero las encuestadas más estrictas consideraron que no se ha cumplido, en buena parte por la poca receptividad y la incapacidad de interlocución del Gobierno⁴⁰. En términos generales, puede afirmarse que las personas consultadas consideran que la aplicación no se ha cumplido a cabalidad. Por una parte, muchas veces la planeación e implementación de acciones reviste connotaciones elitistas, por tratarse de decisiones “desde arriba” que se toman en altos niveles de la ciudad capital, sin tomar en cuenta a las comunidades destinatarias de la ayuda, ni sus puntos de vista. Esta situación reduce el impacto de los programas y proyectos, a la vez que las poblaciones donde radican los proyectos se sienten manipuladas, como si percibieran que las directrices les fueron impuestas sin consultares, en lugar de ser empoderadas e involucradas.

Alineación

Algunas consultadas reconocen los esfuerzos que han hecho los cooperantes por alinearse a los sistemas y procedimientos de Guatemala, tal y como está estipulado en la Declaración de París, incluso a través del G-13 (grupo de principales cooperantes bilaterales y multilaterales en Guatemala) se hacen esfuerzos en esta línea⁴¹. Sin embargo, existe la percepción predominante de que la alineación no se ha cumplido del todo, en el mejor de los casos solo en parte, pero ha fallado en algún porcentaje.

40 Entrevistas a Mariángeles Medina, *Cooperación* y Ana Paula López, Centro Cooperativo Sueco.

41 Entrevistas a Benedetta Lettera, África 70 y a Verónica Sagastume, Iglesia Noruega.

La causa difiere según las opiniones, pues algunas sostienen que dicha falencia obedece a la persistencia de muchos donantes en imponer sus criterios, lo cual evidencia que no se están alineando, mientras otras consideran que son las debilidades del Estado guatemalteco, evidenciadas en su incapacidad de interlocución o en la falta de estrategias nacionales, planes y políticas de largo plazo, lo que obliga a los cooperantes a seguir por su lado, al no tener un referente estatal claro al cual alinearse.

Armonización

La armonización es vista por las entrevistadas como un proceso problemático, ya que es sumamente difícil repartir tareas, responsabilidades y recursos financieros, que muchas veces no se reparten equitativamente (60 % gastos de burocracia, pago de intereses y solo 40 % de la gente, sin deducir de este último la corrupción, según una encuesta)⁴². Vale agregar la polémica desatada por la aparente orientación que la nueva arquitectura de París y Accra ha establecido, consistente en destinar la ayuda primordialmente a los gobiernos, a través de los presupuestos estatales. Esta medida es quizá la que más animadversión ha provocado en la sociedad civil de todos los países, en la cual se incluyen las ONG internacionales de desarrollo, que se oponen decididamente a ello.

De manera que la armonización, a juicio de algunas, se ve obstaculizada por esta nueva tendencia “estatista” de la CI y la AOD. Al mismo tiempo, las limitadas capacidades del Estado guatemalteco y la falta de estrategias y planes de largo plazo, una vez más, hacen que los procesos armonizadores se dificulten por completo. Otros consideran que el problema está más bien entre los mismos cooperantes, que no se ponen de acuerdo entre sí, tal y como ocurre en la ya mencionada dispersión y excesiva rotación de cuadros que se da en los entes cooperadores de un mismo país, totalmente atomizados y dispersos, peor aún entre unas naciones y otras.

42 Entrevista a Wendy Pacay, Action Aid.

Gestión por resultados

La gestión por resultados es un nuevo enfoque que se está desarrollando en Guatemala, en los proyectos de la CI y la AOD, tanto por parte del Estado como de los cooperantes que trabajan en el país, que por su carácter innovador se está desarrollando poco a poco. Sin embargo, alguna encuestada cuestiona la falta de evaluaciones, ya que éstas se llevan a cabo solo al final de los proyectos cuando deberían realizarse constantemente, en el inicio, durante el desarrollo y al término de cada proyecto⁴³. Otra cuestiona la capacidad de respuesta del Gobierno, aunque reconoce que es algo que no se puede evaluar bien.

Responsabilidad mutua

A juicio de algunas encuestadas, este aspecto ha mejorado desde el momento en que algunos cooperantes ya no se imponen tanto, dejan hacer a los receptores de la ayuda. Volvemos aquí a la polémica, ya que otras interpretan esta no injerencia positivamente, y hay quienes la ven negativamente como falta de empoderamiento y de participación del donante en los proyectos, dejando toda la responsabilidad a la comunidad y al Gobierno guatemalteco, en lugar de asumirla recíprocamente⁴⁴.

Otra considera que es la parte gubernamental guatemalteca la que no asume su responsabilidad y no da el acompañamiento debido, además de la ya referida falta de capacidades y de planes a largo plazo. De esta cuenta, los cooperantes tratan de asumir su rol pero no encuentran un interlocutor válido, confiable y suficiente en el sector estatal de este país.

Balance general de cumplimiento, los compromisos de París en Guatemala

En términos generales, puede considerarse que el cumplimiento de los principios de París en Guatemala ha

43 Entrevista a Wendy Pacay, Action Aid.

44 Pacay y Sagastume (guatemaltecas) tienen una visión negativa de esta no intervención, como una forma de no querer participar. Lettera y Medina, europeas, lo ven positivamente, como no injerencia.

tenido algunos aciertos pero no se ha logrado a cabalidad, y la responsabilidad, en cierta forma, puede ser compartida por los cuatro grandes actores: Estado guatemalteco, gobiernos cooperantes, ONG nacionales y ONG internacionales. Ha habido algunos avances en los esfuerzos gubernamentales por apropiarse, pero las incapacidades endémicas y el cortoplacismo que caracterizan al sector estatal han impedido que se avance más. De igual manera, en la alineación se deben reconocer los esfuerzos de los donantes, si bien este principio es aún de cumplimiento limitado, no solo por las carencias del Gobierno reiteradamente mencionadas que impiden a los donantes alinearse mejor, sino también debido a la reticencia de ciertos gobiernos u ONG internacionales a aceptar los sistemas y procedimientos nacionales, por lo que optan por seguir imponiendo los suyos.

En lo que respecta a la armonización entre cooperantes, aunque existen instancias como el G-13 y se han dado avances entre ellos, todavía prevalecen en muchos casos la dispersión, la atomización, el ir cada uno por su lado sin conocer lo que hace el otro, lo que genera fenómenos como duplicidades, focalización en ciertas áreas, inequidad en la distribución de los recursos y, en suma, ineficacia de la AOD.

De igual manera, la gestión por resultados es incipiente, por lo que no se ha desarrollado todavía del todo y el Estado tiene limitaciones para abordarla debidamente, además de las reticencias de los cooperantes en ciertos casos. Lo mismo ocurre en la responsabilidad compartida, donde se está avanzando pero siguen existiendo falencias, unos a otros se responsabilizan pero aún no se avanza lo suficiente.

La situación ambivalente en Guatemala de avances y rezagos en los compromisos de París, con tendencia a que prevalezcan estos últimos, evidencia claramente la necesidad de redoblar esfuerzos por revertir las tendencias. La mayor carga cae sobre el Estado guatemalteco, cuyas evidentes carencias han coadyuvado en gran medida a la muy limitada eficacia de la AOD, manifestada en los pocos avances experimentados por el país tras largos años de recibir ayuda externa. Si esta situación se mantiene, será muy difícil dar a los compromisos asumidos en la capital francesa el cumplimiento esperado.

Sin embargo, es igualmente necesario que los gobiernos y las ONG cooperantes asuman más adecuadamente sus roles, en el sentido de lograr el equilibrio entre la necesidad de participar más en los proyectos cuando sea necesario asumiendo su responsabilidad, y la de no intervenir cuando no les corresponda, respetando la autonomía del país receptor y sus comunidades y evitando incurrir en imposiciones que, pese a los esfuerzos para superarlas, todavía se dan en muchos casos. Es igualmente necesario que estos cooperantes no sigan fragmentados y dispersos, y que armonicen mejor entre sí, pues gran parte de la insuficiente eficacia de la AOD obedece a esta dispersión y desorden, y este fenómeno sí es en definitiva responsabilidad de los propios cooperantes.

A manera de epílogo

En esta parte final, se procede a esbozar algunas conclusiones generales a la luz de la investigación realizada, a efecto de verificar las interrogantes planteadas al inicio. Esta tarea última finaliza con algunas recomendaciones, a manera de líneas o directrices muy generales de propuesta para mejorar la situación en el futuro.

Elementos para una conclusión

1. En términos generales, el grado de cumplimiento de los ODM y de los compromisos de París ha sido sumamente modesto, muy por debajo de los niveles previstos. Por lo tanto, la eficacia de la ayuda ha sido igualmente muy limitada. Esta situación puede observarse en que, salvo algunas naciones que han sido más exitosas para aprovechar este apoyo y desarrollarse progresivamente (Chile, Brasil y algunos países asiáticos, entre otros), en la mayoría de casos las limitaciones en la ayuda y en los cambios en las relaciones Norte-Sur, además de las deficiencias internas de los Estados, han hecho que los avances en la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los ODM, tras largos años de cooperación, sean muy bajos, especialmente en algunos casos que son los más preocupantes, como el de Guatemala. Es de reconocer que ha habido efectivamente esfuerzos de los países del Norte por mejorar sus niveles de ayuda, pero éstos han sido claramente insuficientes.

2. Es evidente que el modelo global de gobernabilidad a nivel internacional vigente en el mundo, diseñado en su esencia en 1945 (final de la Segunda Guerra Mundial), ha caducado y ha dejado de tener viabilidad real en el Siglo XXI. A pesar de ello no se vislumbra reforma alguna, y al parecer, las potencias industrializadas y las IFI no están anuentes a permitir cambios significativos.

3. Puede afirmarse que las relaciones Norte-Sur, en el marco de la AOD, no han experimentado cambios sustanciales. La ayuda sigue siendo en muchos casos una fuente para el ejercicio del poder por parte de los países más ricos sobre los más pobres, en detrimento de su función teórica de servir como un recurso para procurar el desarrollo del Sur y la equidad en las relaciones internacionales, aspectos que se ven afectados cuando prevalece dicho afán de poder de las naciones industrializadas que dominan el sistema.

4. La CI y la AOD han mantenido una condicionalidad sumamente rígida, a instancias de los gobiernos cooperantes y especialmente de las IFI. Esta situación impide que se dé la verdadera apropiación en los países del Sur que reciben la ayuda, en un contexto en que el Norte no cumple con sus ofrecimientos de apoyar dicho empoderamiento por todos los medios, sino todo lo contrario, en la práctica se opone al mismo y no permite que la apropiación emancipadora se produzca.

De manera que la armonización, a juicio de algunas, se ve obstaculizada por esta nueva tendencia "estatista" de la CI y la AOD. Al mismo tiempo, las limitadas capacidades del Estado guatemalteco y la falta de estrategias y planes de largo plazo, una vez más, hacen que los procesos armonizadores se dificulten por completo. Otros consideran que el problema está más bien entre los mismos cooperantes, que no se ponen de acuerdo entre sí, tal y como ocurre en la ya mencionada dispersión y excesiva rotación de cuadros que se da en los entes cooperadores de un mismo país, totalmente atomizados y dispersos, peor aún entre unas naciones y otras.

5. Otro factor que ha pesado mucho es el doble estándar que aplican los países industrializados y las IFI en sus relaciones con el Sur. Este implica un evidente divorcio entre lo que se ofrece a nivel de discurso o retórica, y lo que se hace ya en la práctica concreta. El doble discurso en cuestión, es utilizado por el Norte y sus organismos financieros según su conveniencia, y constituye uno de los elementos que fortalecen el *statu quo* favorable al mundo desarrollado, y uno de los mayores obstáculos para el cambio, al constituirse en una de las principales fuentes de hegemonía para los países industrializados, en detrimento de las naciones en vías de desarrollo.

6. La CI y la AOD, en términos generales, siempre han sido en sus montos muy inferiores a las cantidades ofrecidas, y usualmente han experimentado tendencias decrecientes. En todo caso, el problema ha tendido a agudizarse últimamente, al extremo de llegar en 2007 a un 0.28 % del PIB en concepto de cooperación, apenas poco más de la tercera parte del 0.7 % del PIB comprometido por todos los países industrializados ante la OCDE. Solamente cinco naciones han cumplido con el porcentaje ofrecido (Noruega, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y el pequeño Luxemburgo, que no es una fuente significativa), mientras el resto ha quedado por debajo, en la mayoría de los casos muy por debajo, del porcentaje convenido.

7. Entre las regiones que integran el Sur, la más afectada por el descenso de la ayuda es América Latina, debido a que se le considera exenta de grandes conflictos religiosos y étnicos y, lo más significativo, se le cataloga como una zona de ingresos medios, en contraste con África y partes importantes de Asia que son de ingreso bajo, por lo que se le califica como un área menos necesitada de ayuda. No se toma en cuenta a la hora de poner en un segundo plano a esta parte de América el nivel de desigualdad latinoamericano, acaso el más agudo del mundo, lo que ubicaría a esta región en un plano de igualdad en materia de necesidades de ayuda; ni se pone atención a la marcada estratificación del ingreso medio, dentro de la cual los países ubicados en la parte más baja (como Guatemala) están muy cerca del ingreso bajo de los afroasiáticos pobres. Tampoco se considera que algunos Estados iberoamericanos son víctimas del flagelo del crimen

organizado y la violencia de él derivada, de dimensiones transnacionales, acaso comparable en su impacto a las guerras afroasiáticas. Por lo tanto, es cuestionable esa relativa marginación por ser menos conflictivos y "más ricos," que ha llevado al área latinoamericana a ser una "huérfana" de la ayuda frente a las "preferidas" regiones afroasiáticas. En este contexto, uno de los países más afectados es Guatemala, que figura a la cabeza en materia de pobreza, desigualdad, criminalidad y violencia, pero no es altamente prioritaria por las razones antes mencionadas.

8. A lo anterior se suma la mayor lejanía geográfica de Latinoamérica y el Caribe respecto a Europa, lo que hace que esta área sea vista como secundaria por fuertes cooperantes europeos, en comparación con África y partes de Asia que reciben mayor atención por ser más cercanos (y potencialmente más "amenazantes" para la seguridad europea). Esta situación también ha incidido en que la región latinoamericana haya venido progresivamente a menos comparada con otras, en los planes de cooperación del viejo continente.

9. Todas las conclusiones anteriormente planteadas aplican completamente a Guatemala. Habría que añadir para este caso particular las profundas falencias del Estado guatemalteco, dominado por las limitaciones presupuestarias y fiscales, la incapacidad o debilidad institucional y la corrupción, así como por su falta de planes a largo plazo (cada cuatro años se rompe el esquema, y se da un borrón y cuenta nueva, una tabla rasa que no permite avanzar).

10. A la luz de todas las conclusiones anteriormente enunciadas puede concluirse con propiedad que, efectivamente, se comprueban las interrogantes planteadas al inicio, en el sentido de que la ayuda no ha sido suficiente y su grado de eficacia ha sido muy bajo; el cumplimiento de los ODM y los principios de París ha estado muy por debajo de los niveles previstos; las relaciones Norte-Sur no han experimentado los cambios sustanciales que deben lograrse para un mundo más equitativo; y las estructuras de poder y dominación mundial del Norte se mantienen, lo que les permite seguir imponiendo sus intereses en detrimento de los países del Sur.

Algunas recomendaciones, a manera de aspectos básicos para una propuesta

Como parte de las conclusiones finales del ensayo, se presentan algunas recomendaciones generales a continuación.

Es fundamental que se revise la condicionalidad de la CI y de la AOD, no solo a nivel de los gobiernos cooperantes sino también de las IFI. Mientras no se logre que dichos condicionamientos sean más flexibles y tolerantes, será difícil que la ayuda logre plenamente dar cumplimiento a los ODM y sus cometidos de promover el desarrollo integral de los países del Sur, y que al mismo tiempo los cooperantes cumplan con los compromisos de París sobre eficacia de la ayuda. Desde luego, la nueva condicionalidad implica cambios en el andamiaje institucional de la cooperación y la AOD, incluyendo ciertas reformas democratizadoras en las IFI. Aunque pueda parecer utópico, la próxima reunión de Buzán y el nuevo ambiente que se está dando internacionalmente, pueden conformar un contexto y un momento adecuados para promover estos cambios, paulatinos y de largo plazo, pero que deben impulsarse⁴⁵.

Se requieren mayores niveles de predictibilidad de la asistencia, por parte de los países del Norte y las IFI. Esta necesidad va ligada con la noción del doble estándar o doble discurso, el cual constituye un mal que requiere redoblar esfuerzos para superarlo en la mayor medida posible, a través de acciones que hagan que los donantes sean más coherentes en la práctica con lo que prometen, y que cumplan en mayor grado con sus compromisos. Se trata de un proceso quizá largo y gradual, pero el mismo debe iniciarse si se quiere elevar la eficacia de la AOD y lograr avances más tangibles en los países pobres, siempre en observancia de las recomendaciones de Roma, París y Accra, y en cumplimiento de los ODM.

Se debe respetar y promover la genuina apropiación de los programas y proyectos de desarrollo, no solo por parte del Estado receptor y sus instituciones, sino especialmente por las comunidades mismas y sus actores sociales, incluyendo autoridades locales, sectores productivos y las más diversas expresiones organizadas de la sociedad civil, a niveles nacional y local⁴⁶.

45 *Efectividad de la AOD, en América Latina al 2009, Op.cit.*, pp. 13-25.

46 *Ibid.* Ver también *The Reality of Aid 2002, Op.cit.*, Panorama político, pp. 7-22.

Se debe poner especial énfasis en la transparencia y rendición de cuentas, por parte del país receptor y sus diversas organizaciones. Pero lo más innovador e importante de esta recomendación, es que esa obligatoriedad de rendir cuentas y someterse a las auditorías y fiscalizaciones del caso, debe aplicarse también a los gobiernos y organizaciones de los países cooperantes, que jamás han tocado el tema, incluyendo mecanismos para que los receptores de la ayuda puedan auditarlos. Este aspecto debe lograrse en un marco de fiscalización recíproca, y no en forma unilateral por parte del donante, como ha sido hasta ahora.

Se hace necesario que la ayuda sea incrementada, no solo en montos absolutos (lo que sí se logra porque el PIB crece anualmente casi siempre), sino sobre todo en términos proporcionales o porcentuales. Los países desarrollados deben esforzarse por acercarse progresivamente al 0.7 % del PIB en materia de asistencia, al que se comprometieron desde hace años sin cumplirlo, con las únicas excepciones de Noruega, Suecia, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo.

Al mismo tiempo, es impostergable que la ayuda sea más predecible, lo que tiene mucho qué ver con la superación del doble discurso y el cumplimiento efectivo de los ofrecimientos y compromisos por el Norte, poco a poco.

Todos los compromisos de la CI y la AOD deben reorientarse, como su premisa o parámetro fundamental, hacia el respeto y la observancia de los derechos humanos (a la vida, y a otros aspectos como alimentación, educación, salud, empleo, respeto a la identidad étnica y a los recursos naturales de las comunidades, igualdad de género, etc.)⁴⁷.

Referencias

Monografías y documentos impresos

Del Cid Vargas, P. y Zambrano Aguirre, A. *Qué pieza te toca*. Políticas de cooperación internacional con Guatemala para la incorporación de la perspectiva de género y para enfrentar la violencia contra las mujeres. Fondo de ONG internacionales en Guatemala (FONGI). Guatemala: JL Sistemas de Impresión, 2009, pp. 26-30.

47 *Ibid.*

Fuentes Knight, J.A. y García, L. *La política social y el desarrollo: una introducción*. Guatemala: URL, 1998.

3. Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A.. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. 2ª edición. Madrid, España: CEDEAL, 2001.

____. *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. Madrid, España: CEDEAL, 2001.

Morales López, H. *¿Por qué tanta frustración?: la cooperación internacional en la década de la agenda de paz en Guatemala*. Formin.Finland.Fi. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales, 2007.

____. *La cooperación al desarrollo en Guatemala, 1996-2001*. Diakonia, Suecia. Guatemala, 2001.

The Reality of Aid: an Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. *The Reality of Aid 2002: Focus on Conditionality and Ownership*. The Reality of Age Management Committee. Manila, Philippines: IBON Books, 2002. Political Overview, pp. 3-19.

The Reality of Aid: an Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. *The Reality of Aid 2004: Focus on Governance and Human Rights in International Cooperation*. The Reality of Age Management Committee. Manila, Philippines: IBON Books, 2002. Political Overview, pp. 3-19.

Documentos electrónicos

Comité Directivo del Proyecto La realidad de la ayuda. Efectividad de la ayuda oficial al desarrollo: apropiación democrática y derechos humanos. En: *Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2009*. [En línea] The Reality of Aid, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP). México: 2009. Disponible en web, en <http://www.realityofaid.org>

El reporte de la realidad de la ayuda. *La realidad de la ayuda 2010: ayuda y efectividad del desarrollo: hacia los derechos humanos, la justicia social y la democracia*. [En línea] Versión abreviada. Panorama Político, pp. 7-12. En: <http://www.realityofaid.org>

Guereña, Arantxa. *Combatir el hambre en Guatemala. Un análisis de la eficacia de la ayuda española a los sectores de agricultura, desarrollo social y seguridad alimentaria*. [En línea] Guatemala: Intermón Oxfam. En <http://www.intermonoxfam.org>

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y Programa de Acción de Accra*. [En línea] En: <http://www.oecd.org>

Organización de las Naciones Unidas. *Podemos erradicar la pobreza 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Portal del sistema de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. [En línea] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals>

¿Cómo aumentar el impacto de la ayuda oficial al desarrollo en Guatemala?

SHIRA DE LEÓN, KARLA MORALES,
IAN REYES DÍAZ-LEAL,
NANCY TARACENA Y GLENDA DÍAZ¹

1 Shira de León, psicóloga en la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-, maestría en Estudios Estratégicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar -URL-.

Karla Morales, maestría en Estudios Estratégicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar -URL- y candidata a Phd en Sociología y Ciencia Política en la Universidad Pontificia de Salamanca -UPSA-.

Ian Reyes Díaz-Leal, licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-, maestro en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar -URL-.

Nancy Taracena, licenciada en Administración de Empresas y maestría en Administración Financiera por la Uni-

Ante la disminución de asignación de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al país, este ensayo aborda en los planos internacional, nacional, e institucional los mecanismos necesarios para aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo que recibe Guatemala; partiendo de la ausencia de indicadores de medición de impacto de la cooperación no reembolsable que proporcionen la guía orientadora de los recursos de los donantes, como camino para el logro de los ODM; la necesidad de un liderazgo nacional, la debilidad institucional, la carencia de mecanismos de monitoreo y evaluación están dentro de las variables que se abordan claramente en el desarrollo del documento.

Cabe destacar que el comportamiento observado en las agencias donantes

versidad de San Carlos de Guatemala -USAC-, maestría en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar -URL-.

Glenda Díaz, economista, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-, con maestrías en Políticas Públicas y en Relaciones Internacionales, ambas de la Universidad Rafael Landívar -URL-.

bilaterales y multilaterales que suscriben cooperación no reembolsable con Guatemala, ha demostrado que el manejo de los fondos de la cooperación, no se ha fortalecido con la planificación y rendición de cuentas nacional; razón por la cual, los cooperantes priorizan sus recursos en función de una estrategia propia previamente definida, que recae en esfuerzos de alineación poco sostenibles; lo que se resume en ausencia de una agenda nacional de desarrollo con planes sectoriales claramente delineados; además de que el país no cuenta con un sistema eficiente de monitoreo de la AOD y los sistemas de los donantes responden a agendas internacionales, en su mayoría enmarcados en parámetros internacionales, creados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD²), que sin embargo se enfrentan a un sistema nacional con una fuerte debilidad institucional y con un alto grado de descoordinación, incluyendo la propia como grupo de donantes, como se cita más adelante. Estas y otras variables importantes, se abordan en las siguientes páginas, como propuestas concretas para aumentar el impacto de la AOD en Guatemala.

Efectividad en la ayuda al desarrollo: un reto para Guatemala

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) es la transferencia de recursos humanos, financieros, técnicos y materiales que los países denominados del primer mundo, hacen a los países menos desarrollados. Las transferencias a las que nos referimos, en el mejor de los casos, se hacen en calidad de donación; sin embargo, una práctica cada vez más común, es contar con esas transferencias en calidad de préstamo.

La AOD, que se transfiere a los países en calidad de préstamo debe reunir una serie de requisitos, entre los que se destaca: tener como objetivo primordial, enfocarse a desarrollar la economía y la calidad de vida de los países de renta media o baja, quienes son receptores de los préstamos.

2 DAC. (2007). *Criteria For Evaluating Development Assistance. (Based on The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), Glossary of Terms Used in Evaluation, in Methods and Procedures in Aid Evaluation)*. OECD. Disponible en: www.oecd.org/dac/evaluation

Una herramienta valiosa que delinea con claridad el camino para aumentar el impacto de la AOD, es la Declaración de París, que con sus cinco principios fundamentales apuesta principalmente por armonizar la gestión de la ayuda, a través de la coordinación de los países donantes.

A este respecto, distintas escuelas de pensamiento ofrecen posturas diferentes en torno a los criterios que deben guiar la asignación de recursos económicos escasos -como la AOD-. *El paradigma utilitarista* propone distribuir la ayuda de manera tal que se maximice su impacto sobre la reducción de la pobreza mundial. En cambio, *el paradigma de la igualdad de oportunidades*, presenta una distribución de la ayuda de manera que compense las "desventajas estructurales" que dificultan las posibilidades de desarrollo de algunos países; y *el paradigma de igualdad de resultados* -en el que se basa la estrategia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propone alcanzar idénticos resultados de reducción de la pobreza en todos los países. Cada paradigma presenta visiones distintas de lo que representa la asignación de recursos para la consecución de impacto en el desarrollo, sobre todo en lo que respecta a la AOD, algunos de ellos contrastando notablemente con las prácticas distributivas reales de los países donantes.

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) es la transferencia de recursos humanos, financieros, técnicos y materiales que los países denominados del primer mundo, hacen a los países menos desarrollados. Las transferencias a las que nos referimos, en el mejor de los casos, se hacen en calidad de donación; sin embargo, una práctica cada vez más común, es contar con esas transferencias en calidad de préstamo.

Los compromisos definidos en las distintas cumbres, conferencias y foros internacionales, en particular, en la Cumbre del Milenio + 5 (Nueva York, 2005), donde se acordó el compromiso de los países desarrollados de incrementar su AOD hasta el 0.5% del PIB en 2010 y del 0.7% para 2015, permitió sentar las bases para la asignación y el establecimiento de indicadores que proporcionen una visión del impacto de la ayuda al desarrollo otorgada por los países desarrollados.

Es precisamente la Cumbre del Milenio la que da paso a la definición de los ODM, los cuales fijan objetivos y metas a cumplirse en 2015, encaminados a reducir la pobreza e impulsar los derechos humanos de las personas. Para asegurar que los países cumplan con dichos objetivos, se realizan, posteriormente, diferentes eventos y foros de alto nivel impulsados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en coordinación con el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los que se analiza el comportamiento de la AOD, se definen instrumentos y mecanismos para lograr la eficacia de la ayuda y la movilización de recursos para poner en marcha los ODM, y la reducción de la pobreza en el mundo.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en 2005, retoma el cumplimiento de los ODM, que como menciona Sanahuja³, son parte de una "agenda social global emergente" que trata de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Entre los compromisos para lograr la eficacia de la ayuda se definen una serie de compromisos entre donantes y receptores, referentes a la movilización y atracción de recursos internos e internacionales de Cooperación Internacional (CI), la promoción del comercio internacional como motor para el desarrollo; la cooperación para el manejo sostenible y alivio de la deuda, el aumento en la coherencia y consistencia del sistema monetario, financiero y del comercio internacional. Así como armonizar las políticas, los procedimientos, las prácticas y operaciones de las instituciones con los sistemas en los países asociados; la gestión orientada a resultados como sistema de un país socio y como un proceso de cambio en el que son primordiales los factores políticos y el papel de las partes interesadas, lo cual puede lograrse con mutuas alianzas y participación de todos.

3 Sanahuja, J. (2006). "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo." En: M. J. J.A., *Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España*, (pág. 101). Madrid.

La Declaración de París define cinco principios fundamentales a ponerse en práctica entre donantes y países socios: la apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados, mutua alianza; en cada uno de ellos se definen objetivos, mecanismos, instrumentos, metas e indicadores de medición, que dan la pauta para lograr medidas de largo alcance y, lo más importante, la posibilidad de ser monitoreadas objetivamente.

En el marco de la Declaración de París, el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Donantes denominado G-13, firmaron la Declaración Antigua I, en mayo de 2008. Esta Declaración establece acuerdos e iniciativas para avanzar en la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, uno de los resultados más concretos a partir de dicha Declaración es la conformación de las mesas sectoriales de: i) Educación, ii) Salud, iii) Justicia y seguridad y iv) Cooperación internacional. La siguiente reunión de alto nivel entre el Gobierno de Guatemala y el G-13 se llevó a cabo el 28 de noviembre de 2008 y dio lugar a la Declaración Antigua II, en la que se asume continuar el apoyo a las mesas priorizadas y la incorporación de dos nuevas mesas sectoriales: v) Ambiente y agua, y vi) Desarrollo rural.

El Gobierno de Guatemala y los cooperantes del G-13 se comprometieron a aplicar los principios de la Declaración de París en los sectores seleccionados, a través del enfoque sectorial. Esto implica que el gobierno defina políticas y planes sectoriales, con un alto nivel de consenso social, orientado a resultados, vinculado al presupuesto y con sistemas de seguimiento y evaluación de resultados. Por su parte, la CI que apoya a los sectores deberá alinear su ayuda con estos planes y avanzar progresivamente en el uso de procedimientos y sistemas nacionales en el proceso del desembolso de la AOD.

La Declaración de París define cinco principios fundamentales a ponerse en práctica entre donantes y países socios: la apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua alianza.

Para el logro del impacto deseado de la AOD, es fundamental que las estrategias y prioridades sectoriales en la agenda de eficacia de la ayuda, se alineen con las políticas públicas de cada país socio. El papel de las estrategias o planes sectoriales es el de servir de instrumento de diálogo para establecer las posiciones armonizadas de todos los donantes ante una única política pública del país.

De acuerdo con cifras de Segeplan⁴, hacia el 2008 Guatemala recibió un monto de AOD de US\$ 352.9 millones, destinados a todos los programas de cooperación. En 2009 la AOD disminuyó a US\$ 271.5 millones y en 2010 aumentó a US\$ 348.2 millones. Esto se explica, a razón de que Guatemala, ha sido clasificado como un país de renta media baja, por lo cual no es considerada como país prioritario para el acceso a una mayor cantidad de recursos de AOD. En este contexto, se resalta que la ayuda ha decrecido, en razón, no solo de la reorganización de los cooperantes, sino de la priorización de los recursos para otros países clasificados de renta baja.

En el 2010, un 29% de la ayuda para el desarrollo de Guatemala se reportó en el presupuesto nacional, lo cual es un nivel bastante bajo respecto a la meta de la Declaración de París y los resultados cuantitativos esperados por el CAD de la OCDE, a través de la aplicación de la Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París 2011. Los fondos con mayor proporción, según registro oficial provienen de Japón, España, Unión Europea y BID.

Para obtener un resultado maximizado de los recursos asignados y reportados a la fecha, se deberá trabajar bajo el modelo de gestión por resultados (medición de los objetivos a través de indicadores de desarrollo), como el mecanismo que permita orientar los recursos hacia los sectores definidos por los ODM y las prioridades estipuladas en la Declaración de París, así como verificar el impacto de la CI de las distintas agencias donantes en nuestro país.

⁴ Segeplan, (2011): *Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala, año 2008-2010*. Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.

De conformidad con el último monitoreo realizado a la base de Datos de Asistencia al Desarrollo (DAD) al 30 de junio de 2010, se reportaba que de las 39 fuentes cooperantes, solo 18 habían registrado información y de las mismas solo 22 registraron proyectos. Lo que muestra avances incipientes en la generación de datos confiables y válidos que permitan ser objeto de análisis y servir de evidencia para la planificación, gestión, suscripción, programación de desembolsos y medición de impacto de la CI, tanto de las fuentes cooperantes como por parte del Gobierno.

A *nivel internacional* la AOD, muestra un lento crecimiento en los últimos años, con estancamiento en determinadas áreas, además de que no todos los donantes han cumplido con asignar la tasa del 0.7% de su PNB. Su aplicación ha sido lenta y difícil con el riesgo de que la condicionalidad sea más exigente y reduzca los espacios de participación de la sociedad civil.

La fragmentación y volatilidad de la ayuda es un problema recurrente para la coordinación entre los donantes, además de una arquitectura de la ayuda que, va más allá de la aplicación de la Declaración de París, el término de armonización ha quedado en el discurso; pues la proliferación de donantes es el reflejo de la estructura descentralizada del poder político en el sistema internacional, sin reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda y sobre criterios de equidad en la distribución, y sin normas comunes de actuación, ya que cada actor cuenta con sus propios mandatos, agenda de intereses, objetivos, normas, procedimientos de gestión y seguimiento, por lo que surge la interrogante de qué armonización o coordinación se está hablando.

No hay que perder de vista que existe, de parte de algunos donantes, la desconfianza de la gestión del país receptor o de sus capacidades institucionales, por lo que se continúa con ayuda condicionada a todo tipo de interés del donante con los altos costes de transacción, tanto para donantes y receptores; con una marcada ausencia

de rendición de cuentas del donante y lo que es más importante aún, sin una agenda compartida.

Un factor determinante en el impacto de la AOD, lo constituyen los cambios geográficos de asignación de la ayuda (la pobreza es mucho mayor en África) y la subordinación de la agenda del desarrollo a los temas prioritarios de la agenda internacional de la seguridad y el antiterrorismo, y no de las prioridades establecidas por los ODM, en las que Estados Unidos ha invertido y ha involucrado otros donantes. Se observa una mayor concentración de la ayuda en otros países prioritarios de la "guerra global contra el terrorismo" (Jordania, Pakistán, etc), y otros considerados como "Estados frágiles" (República Democrática del Congo, Liberia, Sudán, Papua y Nueva Guinea, entre otros).

Un elemento clave del impacto al desarrollo, lo constituye la falta de voluntad política internacional de las agencias donantes, pues no existe un respeto real por los compromisos de los acuerdos pactados en las cumbres internacionales, factor que incide fuertemente en el ámbito nacional y en las decisiones de asignación de los recursos de AOD en nuestro país.

A nivel nacional y de conformidad con el *Informe de resultados de la aplicación de las encuestas de la OCDE 2009-2010*⁵, el país reporta 45 fuentes de cooperantes, de las cuales 33 son bilaterales y 12 son multilaterales. Con un promedio anual estimado de cooperación al desarrollo durante el período 2005-2009 de US\$ 495 millones. Los principales donantes son Estados Unidos, España, Japón y Unión Europea, los cuales representan el 70% del total de la ayuda oficial para el desarrollo.

Estas cifras permiten afirmar que Guatemala cuenta con el apoyo de una cantidad considerable de donantes, que reproducen el mecanismo de la agenda internacional de la AOD, provocando fragmentación y volatilidad de los

5 Segeplan. (2010). *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de las encuestas OCDE 2009 y 2010 en Guatemala y relación con línea base 2008*. Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.

recursos; dando como resultado la dispersión de la ayuda, ausencia de orientación programática-sectorial e ineficacia en el logro de los ODM.

Guatemala, padece de una ausencia de liderazgo, sobre todo en la falta de definición de una agenda que permita negociar no solo la asignación de los recursos provenientes de las agencias donantes; sino también la priorización de áreas geográficas y resultados esperados.

Guatemala, padece de una ausencia de liderazgo, sobre todo en la falta de definición de una agenda que permita negociar no solo la asignación de los recursos provenientes de las agencias donantes; sino también la priorización de áreas geográficas y resultados esperados.

Es claro que es el donante el que ejerce el liderazgo sobre la asignación de los fondos y, muchas veces, también ese liderazgo prevalece en la definición de la agenda, área geográfica y mecanismos de implementación de acciones, planes y proyectos; siendo la agenda del donante la que prevalece cuando el país carece de una propuesta propia.

La ausencia de liderazgo se traduce en falta de planes sectoriales, principios estratégicos de distribución basados en las políticas públicas o una "agenda nacional de desarrollo" de mediano y largo plazo, para canalizar la cooperación; que refleje la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo y/o estrategia de distribución de la ayuda, que permita una mejor repartición de la riqueza, respaldada por un mapa estratégico geográfico, basado en los mapas de pobreza y prioridades identificadas por los entes rectores, sobre la base de la especialización geográfica y la identificación de las "ventajas comparativas" de cada actor; con lo cual se alcanzarían asignaciones priorizadas territorialmente de conformidad con el Tercer Informe de Avances de los ODM, que desagrega territorialmente las

metas e indicadores priorizados en los objetivos, con vista a identificar, con mayor precisión, las áreas de prioridad territorial para cada meta e indicador; con la finalidad de orientar de manera más efectiva los recursos del próximo quinquenio y conseguir el tan ansiado impacto.

Sin duda alguna, la definición de un mapa estratégico aportaría mayor visibilidad y racionalidad a las decisiones de los donantes, e incrementa la predictibilidad de los flujos que recibe nuestro país.

Por otro lado, permitiría obtener información acerca de la asignación presupuestaria con enfoque de género, pues la cooperación asume una postura poco cuestionadora y propositiva, alrededor del tema, aunque dentro de su misión y visión aparezca claro, la urgente necesidad de promover el cambio a través de la equidad e igualdad de género; esto no se traduce en acciones y decisiones externas, supone se informe lo que se necesita escuchar, y reportes satisfactorios, que citen al pie de página la existencia del tema.

No existen mecanismos de control y monitoreo, no se acompañan y fortalecen procesos que garanticen que dicho enfoque esté presente de forma práctica, no se generan capacidades, ni se fortalece la institucionalidad alrededor de este componente; es más, no se exigen resultados objetivamente verificables. Una posición hasta cierto punto cómoda y de codependencia perversa, si se analiza que también los cooperantes tienen una agenda que cumplir, en la colocación de fondos en el país.

La relación de codependencia entre la CI y el Estado ha sido una práctica común; por un lado, un país que define lineamientos con cada Gobierno, que precisa políticas por presión social más que por análisis técnicos basados en información y evidencia. En la otra cara, los cooperantes que poco se corresponsabilizan con los resultados que se deben alcanzar con los financiamientos que conceden y que pasan desapercibidos aspectos técnicos cuando los aspectos políticos se sobreponen.

Por otra parte, el sistema de cooperación, muestra ser disfuncional, sin una guía, una meta, una estrategia de nación o un plan de largo plazo que permita sacarle el mejor provecho a los planes y programas en el corto, mediano y largo plazo; que no admita discrecionalidad de la asignación de recursos externos por parte de las agencias cooperantes y que reclame soberanía sobre su qué hacer.

Si bien Segeplan ha realizado esfuerzos por diseñar una Base de Datos de la Asistencia al Desarrollo (DAD) en función de la necesidad de monitorear indicadores de impacto y el desempeño de los donantes, también se hace necesario el compromiso de ambas partes para propiciar un sistema que muestre información actualizada y de calidad, que coincida con la reportada por los cooperantes unilateralmente.

Esta responsabilidad compartida, resulta ser más una responsabilidad de país, que no debe excusarse en la falta de información y evaluación oportuna de los donantes, cuando posee las herramientas para realizar la propia, teniendo como base un claro panorama de su planificación en inversión pública y ayuda oficial al desarrollo.

La Segeplan, a través de los técnicos encargados de dar seguimiento a cada una de las fuentes cooperantes, debería ser el canal por medio del cual la información fluya sistemáticamente y se organice; lo que requiere de niveles de coordinación e interés más real, un fuerte compromiso institucional y voluntad política.

Un factor fundamental para aumentar el impacto de la cooperación de la AOD, lo constituyen los sistemas de información, registro de indicadores y monitoreo de impacto. No se cuenta con sistemas que permitan evaluar los resultados alcanzados, incluso los sistemas vigentes a la fecha, no muestran datos confiables. Un sistema de calidad, depende de datos certeros que puedan utilizarse

Sin duda alguna, la definición de un mapa estratégico aportaría mayor visibilidad y racionalidad a las decisiones de los donantes, e incrementa la predictibilidad de los flujos que recibe nuestro país.

oportunamente, sobre todo, en el proceso de planificación. El fortalecimiento de los sistemas existentes, es por lo tanto, una prioridad de Estado, pues serán una herramienta clave que refleje con exactitud los flujos de la ayuda para una mejor distribución no solo de los recursos provenientes de la cooperación, sino de la inversión y gasto público.

Se percibe una alta subutilización de los mecanismos de rendición de cuentas nacionales, lo que limita el registro, seguimiento y rendición de cuentas mutuas. La mayoría de los cooperantes, utilizan sus propios sistemas de monitoreo, con lo cual se reducen las posibilidades de mejorar los indicadores de alineación. Guatemala cuenta con el DAD, el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) y con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), vinculados con la información financiera e indicadores nacionales, que no han sido explotados como deberían, pues son plataformas sólidas, orientadas por planes territoriales regionales, departamentales y municipales, que permiten darle seguimiento físico y financiero a los programas y proyectos; por lo que su optimización y/o adecuación propiciarían el seguimiento de indicadores que apunten hacia el monitoreo de resultados de desarrollo.

Además, se identifica la ausencia de mecanismos de interlocución que mejoren el diálogo y coordinación. Si bien es cierto, se han realizado esfuerzos por institucionalizar mesas sectoriales que permitan esclarecer los planes a mediano plazo de cada uno de los sectores en que invierte el Estado, también es cierto que existe un grado de apatía en algunos cooperantes que no se hacen partícipes de las reuniones y de la “agenda compartida de desarrollo”, lo que se traduce en fatiga de la cooperación.

A nivel nacional se identifica además, la existencia de un vacío en el marco regulatorio de las asignaciones presupuestarias de la AOD, y es que se carece de una legislación que reglamente y sistematice lo relativo a las cooperaciones privadas y descentralizadas, por lo que se requiere el ejercicio de liderazgo del Estado a través del Ministerio de Finanzas Públicas como ente rector, en la promoción de un marco legal que propicie mayores niveles de coordinación y efectividad de los recursos de la AOD.

En el ámbito nacional - institucional, se identifican varios factores que requieren atención para aumentar el impacto en los resultados del desarrollo.

Uno de los mayores problemas que presenta Guatemala para la administración y asignación de la AOD, es la inexistencia de una política de cooperación internacional, que se traduce en la falta de coordinación en la gestión de la cooperación y orientación de los recursos, que se alinean en temas o problemas que los cooperantes han determinado en su estrategia, lo cual influye en que el país ejecuta la ayuda siguiendo los objetivos de la agencia cooperante y no en función de las prioridades nacionales.

Lo anterior también ha contribuido a la falta de coordinación con las instituciones y que las autoridades sectoriales se acerquen a los cooperantes para presentar sus necesidades o inquietudes y obtengan el financiamiento, situación que ha provocado una dispersión, y bajo impacto en la disminución de los problemas nacionales, duplicidad de funciones y ejecución de proyectos similares.

A esta falta de coordinación, se le suma una fuerte debilidad institucional que se ve reflejada en los procesos de evaluación que actualmente ejecuta el Estado; que resultan ser muy incipientes, basados en una valoración de avances físicos y financieros que son los que generalmente se realizan en las distintas unidades ejecutoras, mismas que no reflejan el monitoreo de indicadores que apunten hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, no todos los proyectos incluyen la fase de monitoreo y evaluación y, para aquellos que sí cuentan

con esta fase, el proceso de evaluación se realiza a través de los parámetros definidos por la agencia cooperante.

La Segeplan, a través de los técnicos encargados de dar seguimiento a cada una de las fuentes cooperantes, debería ser el canal por medio del cual la información fluya sistemáticamente y se organice; lo que requiere de niveles de coordinación e interés más real, un fuerte compromiso institucional y voluntad política.

Otro elemento importante, es el citado por el *Informe de eficacia 2008-2009*, elaborado por la Segeplan, que establece que el 40% de las instituciones del Estado no cuentan con una unidad de CI, y que dicha función es realizada por las oficinas de planificación, sin embargo, el tema de planificación es otra debilidad del Organismo Ejecutivo, por lo que, se identificó que no existe una instancia interna que realice las gestiones que corresponden al financiamiento externo en las distintas dependencias estatales.

Aunado a esa debilidad institucional, se señala la ausencia de una ley que reglamente la carrera administrativa y la escala salarial en el Estado; al no contar con ello se convierten en factores que inciden en una alta rotación del personal, misma que se ve afectada por períodos de Gobierno de cuatro años, entendiéndose que hay una ruptura de procesos, que no permiten la continuidad y especialización técnica del talento humano. Los cambios constantes de cuadros técnicos, propicia la pérdida institucional de experiencia y conocimiento de los procesos internos y externos para el trámite, suscripción, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos o programas financiados con recursos de la AOD.

El fortalecimiento de las instituciones requiere indudablemente de la profesionalización del personal, implementación de metodologías adecuadas e incremento en presupuestos que atiendan estos rubros, retos que se consideran urgentes y en los que se tiene un rezago sensible, si se compara con la respuesta que debe darse al incremento de las necesidades de todos los ciudadanos. Se suma a ello la claridad y empoderamiento que se tenga del país que se quiere construir, así como la voluntad política de los tomadores de decisiones que tienen que desvincularse de viejos modelos de desarrollo para actualizarse e innovar.

Aunque en Guatemala se han desarrollado marcos normativos, metodologías, estrategias, planes y políticas específicas para promover el fortalecimiento institucional, el avance ha sido limitado. La respuesta hipotética se encuentra en la desconexión que existe entre las instituciones y la visión de país, así como también en los acuerdos que se alcanzan en las mesas de negociación,

pero que por algún motivo se alejan casi siempre de lo técnico y como por arte de magia cambian su naturaleza en el proceso de implementación, perdiendo consistencia de cara a los resultados esperados.

Una importante deficiencia institucional identificada, consiste en la inexistencia de un manual que establezca el procedimiento para la gestión de la cooperación y el rol que a cada institución rectora del tema le corresponde efectuar; así como una ley que obligue a los donantes a cumplir con dichos procedimientos y a coordinar con los entes rectores la suscripción de la cooperación; especialmente la descentralizada y la privada, misma que es canalizada del cooperante a la sociedad civil, sin tomar en cuenta las políticas establecidas por el gobierno de turno, por lo cual se carece de información respecto a los montos que se ejecutan, beneficiarios y su impacto en el desarrollo del país.

Asimismo, para la coordinación de la ejecución de los proyectos o programas financiados con recursos de AOD, se utiliza una figura administrativa de contratación de personal mediante la cual no se establece relación de dependencia con el Estado, lo que genera, en ocasiones, falta de responsabilidad para atender las demandas de los entes fiscalizadores del Estado y los requerimientos de los organismos o países financiadores, por trámites o informes pendientes en la ejecución de alguna cooperación, y como consecuencia, genera malestar institucional e internacional y en algunos casos el cierre oficial de los mismos.

Referente a la rectoría en la gestión y suscripción de convenios de cooperación reembolsable y no reembolsable, cabe destacar que hoy día son tres instituciones del Estado las encargadas: el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan).

Con relación a la rectoría de la planificación y la formulación de políticas, la Segeplan, es el ente rector, establece los lineamientos de política para cada proceso de formulación presupuestaria, los cuales no son específicos y las instituciones incluyen en su presupuesto programas

y proyectos que no coinciden con las políticas establecidas por el gobierno de turno, lo que incide en que los resultados sectoriales no sean los esperados, dada la falta de congruencia y alineación entre las mismas entidades estatales.

La Segeplan identifica un “corto circuito” en su funcionamiento, pues reconoce que existe poca coherencia entre la planificación, el presupuesto, las políticas públicas, además de la no priorización del enfoque de género por parte del Estado. Como responsable de la coordinación y gestión de la cooperación internacional, realiza dos tareas sumamente complejas, pero a la vez determinantes y hasta cierto punto complementarias, que no le han dejado otra opción más que reinventarse.

Los últimos años han sido para la Segeplan, de cambios y reformas, lo que ha dado paso a iniciar un proceso de transformación, que permitirá en un plazo razonable estar a la altura, no solo de las demandas, sino de las necesidades y urgencias del país. Aunque hay avances significativos, también se han identificado limitaciones que le restan efectividad en su accionar; jerárquicamente, como Secretaría no cuenta con la fuerza política para alinear a los ministerios, y por lo tanto, sus recomendaciones no son vinculantes, no ejerce poder coercitivo sobre funcionarios de alto nivel, por lo que las decisiones relacionadas a recursos obvian lo técnico, prevaleciendo lo político.

En definitiva, si al frente de la Segeplan hay un buen operador político que alcance acuerdos y los haga valer, esto eficientizará su accionar, pero si por el contrario se cuenta con un muy buen tecnócrata con limitadas capacidades políticas, así de limitadas serán los resultados de las negociaciones que se alcancen. Se deja mucho al azar, cuando no se tiene un respaldo jurídico que le proporcione a la Secretaría la fuerza y poder que necesita.

Derivado de la ausencia de un ente rector, se destaca también la debilidad en la ejecución de los recursos. Al respecto, la suscripción de los convenios o la recepción de los recursos no reembolsables, se realiza en repetidas ocasiones sin que exista un espacio presupuestario asignado para ejecutar dichos recursos; además de que los

documentos que respaldan el financiamiento se establecen en períodos fuera del calendario del anteproyecto de presupuesto para su inclusión, lo cual no permite que las instituciones utilicen los recursos pues contravienen lo establecido por el artículo 53 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Sobre el particular, el MINFIN incluye dentro del proyecto de presupuesto un monto de Q500 millones de espacio presupuestario para ingresar los recursos no reembolsables que se perciben en el proceso de ejecución presupuestaria, siendo la asignación insuficiente, situación con efecto negativo en la pérdida de los recursos y de credibilidad del país ante los donantes, desfavoreciendo la ejecución de los proyectos financiados con recursos no reembolsables.

Se requiere de una oportuna previsibilidad de los fondos de cooperación para la efectiva coordinación entre donantes y Gobierno, de manera tal, que la suscripción de los convenios se efectúe con espacios presupuestarios previstos en el citado presupuesto.

Otro elemento desfavorable que se presenta, es el desconocimiento o desinformación sobre los procedimientos establecidos y a seguir por las instituciones en la suscripción de recursos de cooperación, lo cual incide en que las gestiones para percibir los fondos se realicen en períodos largos y que los donantes elijan canalizar los recursos a través de la sociedad civil, pues ejecutan procesos más ágiles que el Estado.

Un obstáculo importante identificado en la ejecución de los recursos son los procesos de adquisiciones y contrataciones del Estado; en general, los procesos establecidos por el Estado derivado de la burocracia

En definitiva, si al frente de la Segeplan hay un buen operador político que alcance acuerdos y los haga valer, esto efficientizará su accionar, pero si por el contrario se cuenta con un muy buen tecnócrata con limitadas capacidades políticas, así de limitadas serán los resultados de las negociaciones que se alcancen.

requieren de tiempos largos, obstaculizando y encareciendo la ejecución de los recursos derivados de la AOD.

Asimismo, un factor fundamental en la medición de la ejecución de los recursos se refiere a las fuentes de información: indicadores, estadísticas y datos confiables recientes y certeros. La inexistencia de éstos, en los últimos años, ha resaltado la preocupación por este problema, sin embargo, el avance es imperceptible, puesto que en 2005 en el proceso de formulación presupuestaria se estableció la obligatoriedad de las instituciones para incluir en el sistema de contabilidad integrada, indicadores de procesos, productos y resultados, que permitan medir el alcance de sus metas, acción que no ha tenido ningún seguimiento de verificación de calidad y, sobre todo, de correspondencia con los indicadores ejecutados por la institución.

Esta situación obliga pensar en la necesidad de un fortalecimiento institucional y financiero del Instituto Nacional de Estadística y en la urgencia de disponer de información actualizada que sirva de base para la formulación de indicadores en los procesos de planificación, priorización y asignación de recursos de inversión pública y de Ayuda Oficial al Desarrollo. Además de resaltar la importancia de que la Segeplan, conjuntamente con el MINFIN, coordinen el seguimiento y verificación de la información que las instituciones reportan al SICOIN.

Estrategia de impacto de la AOD en Guatemala

Partiendo de los principios de la Declaración de París, se destaca fundamentalmente la necesidad de incidir en los procesos armonización y coordinación entre donantes como, un compromiso de país asumido con seriedad y correspondencia; tomando como base un fuerte liderazgo nacional que propicie las condiciones para que los donantes participen en forma armónica de las prioridades de país.

La alineación de la cooperación se hace entonces indispensable, requiriendo de la obligatoriedad y puesta en práctica del *manual de procedimientos administrativos para el registro de desembolsos y ejecución de recursos provenientes de donaciones externas*, elaborado por el MINFIN; que demanda de la cooperación internacional el

ingreso de los fondos que consignan a planes, programas y proyectos a través de la cuenta única administrada por la Tesorería Nacional del Estado.

Se hace vital que el Estado defina un único ente interlocutor, con poder de decisión y responsable de la coordinación de los recursos, que posea un mandato legalmente establecido, que propicie y lidere el diálogo nacional, y en apego a los principios de soberanía velar, por la asignación de recursos de conformidad con las prioridades definidas en un instrumento de desarrollo.

Este ente interlocutor puede constituirse en la Comisión Técnica para la Gestión de la Cooperación Internacional, integrada por el MINFIN, el MINEX y la Segeplan, a quien el Ejecutivo delegará funciones mediante el reglamento para operativizar la Ley de Planificación Nacional, y quien deberá establecer el rol necesario para liderar el tema de cooperación ante los organismos financieros internacionales y países amigos, así como, el que cada una de estas tres instituciones debe cumplir, sin duplicar sus funciones.

Este instrumento de desarrollo se convierte en una propuesta estratégica nacional que apuesta a los sectores más desfavorecidos y priorizados de conformidad con las políticas sectoriales y los indicadores obtenidos en el Tercer Informe de los ODM. Misma que se convertirá en un elemento clave de negociación, inversión pública y de cooperación; reportará indicadores de desarrollo en sistemas nacionales fortalecidos para el efecto; como el SICOIN, SNIP y DAD, que proporcionarán registros y controles, que permitirán evitar la duplicidad de esfuerzos, acceso a información actualizada para la toma de decisiones, planificación programática, seguimiento y medición del impacto al desarrollo, lo que evitará el subregistro, los cálculos y apreciaciones empíricas y la dispersión de recursos.

Asimismo, un factor fundamental en la medición de la ejecución de los recursos se refiere a las fuentes de información: indicadores, estadísticas y datos confiables recientes y certeros. La inexistencia de estos, en los últimos años, ha resaltado la preocupación por este problema.

Es oportuno citar que la propuesta estratégica nacional se estaría desarrollando a través de los instrumentos que incluye la iniciativa de Ley de Planificación:

a) Agenda Nacional de País: "...instrumento marco indicativo de la planificación del Estado de Guatemala. Se formula, elabora y gestiona por medio de lineamientos democráticos, técnicos y estratégicos y expresa la visión prospectiva del país para un plazo no menor de doce años..."

b) Plan Nacional de Gobierno: "El Plan Nacional de Gobierno es el instrumento de planificación y de gestión pública, que expresa de manera ordenada y sistemática el compromiso y prioridades del gobierno en los cuatro años del período presidencial constitucional, desde la perspectiva del contenido y estrategias para cumplir la Agenda Nacional de País."

c) Planes Estratégicos Institucionales: "Los planes estratégicos institucionales son instrumentos de planificación a cuatro años que contienen la visión institucional, objetivos medibles, indicadores de proceso e impacto, escenarios estratégicos para la implementación y toma de decisiones y una cartera de programas y proyectos fundamentados en el Plan Nacional de Gobierno y la visión de la Agenda Nacional de País"; mismos que deberán ser remitidos a la Segeplan con el fin de garantizar una adecuada coordinación y una vinculación efectiva con el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

Para el registro de información de la asignación de recursos de los donantes se realizarán rondas de presentación de resultados semestrales de las agencias donantes, bajo el esquema que el Gobierno diseñe, con lo cual existirá obligatoriedad en el registro de información actualizada; dando paso a una auditoría social pública al respecto de los alcances de los objetivos de desarrollo. Como última medida de rendición de cuentas, se canalizará la información a través de comunicados de prensa internacionales y de los medios oficiales del CAD, como mecanismo de presión. Para la puesta en operación de esta iniciativa se hace fundamental un marco regulatorio para la cooperación privada y descentralizada que hoy día se canaliza sin registro ni control, bajo parámetros cuestionables y sin priorización

y asignación institucionalizada enmarcada en las políticas públicas vigentes.

Al respecto, en el reglamento para operativizar la Ley de Planificación debe establecerse el mecanismo mediante el cual se obligue a los donantes a registrar en los controles del Estado (uso de la cuenta única, registro de la ejecución en el SICOIN), todo aporte que realicen, aún de cooperación privada y descentralizada, con el propósito de que se alinee a los planes nacionales que estarán enfocados a las necesidades priorizadas y urgentes del país. Si los donantes cumplen con este requisito, en el SICOIN se podrá consultar dicha información.

Se hace vital que el Estado defina un único ente interlocutor, con poder de decisión y responsable de la coordinación de los recursos, que posea un mandato legalmente establecido, que propicie y lidere el diálogo nacional, y en apego a los principios de soberanía velar, por la asignación de recursos de conformidad con las prioridades definidas en un instrumento de desarrollo.

En un marco de armonización y alineación con el Gobierno, es fundamental que la cooperación internacional brinde un aporte adicional al desarrollo, fortaleciendo las iniciativas del Estado en el marco de gobernanza democrática, en las siguientes líneas de acción: 1) Fortalecimiento de las capacidades institucionales; 2) Optimización de los sistemas nacionales, con visión de una planificación orientada a resultados, sencilla que simplifique el registro, operación, monitoreo y evaluación de la AOD; 3) Armonización del G-13, y de otros donantes para focalizar los recursos de manera programática alineados con las políticas de país; 4) Apoyar las iniciativas del país orientadas al cumplimiento de los ODM.

Es relevante en una estrategia enfocada en la optimización de los recursos en donación de las agencias de cooperación, establecer la importancia del fortalecimiento institucional, en lo referente a los marcos regulatorios sobre su qué hacer, así como también en los procesos

interinstitucionales y los cuadros técnicos profesionales. Se ha sugerido empoderar a la Segeplan, para que lidere el rol estratégico en el desarrollo de esta tarea, la cual debería acompañarse de un grupo técnico, comprometido con los objetivos trazados, con capacidad de interlocución y negociación, sin ataduras políticas, con carrera administrativa que permita la consecución de la agenda nacional de desarrollo, evitando la interrupción de metas de largo plazo.

Ante la ausencia de un líder coordinador, con poder de acción y facultad de decisión, que coordine los recursos de la cooperación, se considera que la Segeplan tiene las características necesarias para llenar ese vacío, pues sus competencias son fundamentales en la definición de las prioridades nacionales y en la formulación de las estrategias de desarrollo que orientan la complementariedad de los recursos externos. Asimismo, le corresponde la priorización, gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros otorgada al país. Es la responsable de implementar los sistemas de información (SNIP, DAD) y de coordinar los procesos de alineación de la cooperación, así como también, participar en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Su fortalecimiento e investidura de facultades decisorias mediante la iniciativa de Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública, propiciarían una mejor coordinación, asignación y eficacia de los recursos externos, pues hoy día prevalecen incongruencias en el proceso, que no permiten la coordinación interinstitucional necesaria en el tema, tal es el caso que se da en la obtención de los recursos no reembolsables, cuya rectoría en cuanto a la gestión y suscripción de los convenios, se encuentra a cargo de la Segeplan, sin embargo, la Ley Orgánica del Presupuesto establece que para que los recursos financieros no reembolsables puedan ser ingresados al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, dicho convenio debe ser aprobado por el Ministerio de Finanzas Públicas a través de un acuerdo gubernativo.

Las disposiciones consignadas en la iniciativa de Ley mencionada fortalecerán y mejorarán los niveles de

coordinación entre la Segeplan y el MINFIN, a través de la Comisión Técnica para la Gestión de la Cooperación Internacional, integrada por ambas instituciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, creada con "...el objeto de coordinar un proceso de gestión estratégica, ordenada, técnica, eficiente y eficaz de la cooperación internacional, que corresponda con la Agenda Nacional de País, el Plan Nacional de Gobierno y los instrumentos de la planificación territorial."⁶

Se hace énfasis en que será la Segeplan quien presentará los lineamientos técnicos para el diseño, formulación y elaboración de dichos instrumentos; y que, las prioridades políticas y asignaciones presupuestarias correspondientes a cada ejercicio fiscal se realizarán de conformidad con el Plan Operativo Anual, basado en indicadores de desempeño, compatibles con las metas establecidas para el logro de una gestión por resultados

Al respecto, el Ministerio de Finanzas Públicas a partir de la formulación del ejercicio fiscal 2012, inició la implementación de una nueva metodología presupuestaria enfocada a resultados, en conjunto con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, incluyendo en su presupuesto para el presente ejercicio fiscal dos resultados, mismos que están establecidos en los ODM: a) Disminución de la desnutrición crónica y, b) Disminución de la muerte materna y neonatal. Actualmente se suma, el interés del actual gobierno de que el enfoque por resultados se implemente a nivel del Estado, dando prioridad para el ejercicio fiscal 2013, a los resultados establecidos en los tres pactos: Hambre 0, paz, seguridad y justicia y fiscal y de competitividad.

Dicha herramienta es un enfoque de la administración pública que centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos (humanos, financieros y tecnológicos), sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo sostenibles, incorporando un uso articulado de políticas, estrategias, recursos, sistemas y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de

6 Gobierno de Guatemala (2012), *Iniciativa de Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública*.

cuentas, así como, lograr la consistencia y coherencia buscadas entre los objetivos estratégicos y resultados de país y el quehacer de cada una de las instituciones. Incluye indicadores de corto, mediano y largo plazo, de procesos, productos y resultados, a los cuales se les dará seguimiento a través del SICOIN y de una encuesta anual. Datos que sin duda alguna coadyuvarán en la medición de los avances de los ODM, de la Declaración de París y de la AOD.

Este esfuerzo del Estado en la búsqueda de la gestión por resultados, se convierte en una tarea que requiere el apoyo y acompañamiento del sector público y privado, de los actores de la cooperación internacional, pues como herramienta permitirá conocer de los resultados e impactos del destino de los recursos financieros del Estado y en especial sobre la eficacia de la AOD.

Asimismo, la ley que nos ocupa, crea el Consejo de Evaluación de la Gestión Pública, como un grupo especializado y asesor de los procesos, las estrategias e instrumentos de evaluación de la gestión pública y el aseguramiento de la calidad del gasto público. Dicha ley establece que las instituciones que planifiquen, ejecuten o administren proyectos de inversión pública o pública-privada, estarán obligadas a registrarlos en el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-.

Este registro será requisito previo para la asignación y el desembolso de recursos financieros para la ejecución de dichos proyectos o gastos de inversión a cargo de cualquier institución o persona nacional o extranjera que por delegación del Estado reciba o administre fondos públicos, y de cooperación internacional no reembolsable, según convenio o contrato suscrito, o ejecute proyectos a través de fideicomiso y otros mecanismos; deberá cumplir con la obligación de registro.

Esta ley propicia el marco de una planificación a largo plazo, que apunta hacia nuevas herramientas e instrumentos necesarios en el escenario nacional e internacional, tanto para la asignación de recursos internos y externos, como para la armonización y alineación de los mismos a los procesos, programas y proyectos del país

y, en consecuencia con la asignación de fondos; que permite un ámbito de acción liderado y coordinado por los actores principales en el presupuestario, sobre todo lo que atiende recursos de AOD, como un camino más eficaz para alcanzar las metas del milenio y las priorizadas por el país en los planes sectoriales de los entes rectores.

Aún queda mucho camino que recorrer, uno de los primeros pasos es el consenso entre Estado y los actores de la cooperación, la asignación de un ente líder del proceso, el establecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación, la alineación de los esfuerzos, el esclarecimiento de las reglas del juego, con lo cual se obtendrá un marco propulsor de los principios de la Declaración de París con el reto de construir un país en el que todos los ciudadanos sin distinción de etnia, género, edad o condición social, tengan las mismas oportunidades de desarrollarse en un marco de derechos, equidad y justicia social.

Este esfuerzo del Estado en la búsqueda de la gestión por resultados, se convierte en una tarea que requiere el apoyo y acompañamiento del sector público y privado, de los actores de la cooperación internacional, pues como herramienta permitirá conocer de los resultados e impactos del destino de los recursos financieros del Estado y en especial sobre la eficacia de la AOD.

Entrevistas:

Argueta, M. Dirección de Crédito Público MINFIN (Comunicación personal, 3 mayo 2012).

Bollat, T. Segeplan (Comunicación personal 10 de mayo 2012).

Carlson, M. PLAN INTERNACIONAL (Comunicación personal, 3 de mayo 2012).

Coyoy, E. BCIE (Comunicación personal, 4 de mayo 2012).

Eskeland, S. NCA (Comunicación personal 6 de mayo 2012). Entrevista Director NCA.

Fernández, F. BCIE (Comunicación personal, 3 de mayo 2012).

Tacone, JJ. BID (Comunicación personal, 4 de mayo 2012).

Salguero, J. Independiente (Comunicación personal, 5 de mayo 2012).

Sanchez, A. Independiente (Comunicación personal, 4 de mayo 2012).

Referencias

1. Coordinadora de ONG para el Desarrollo (2006). *AOD Discurso y Realidad*. España: Proyectos y Producciones Editoriales.
2. DAC (2007). *Criteria For Evaluating Development Assistance. (Based on The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), Glossary of Terms Used in Evaluation, in Methods and Procedures in Aid Evaluation)*. OECD. Disponible en: www.oecd.org/dac/evaluation
3. Foro de Betteraid (2010). Recuperado el 12 de febrero de 2012, de *Eficacia del desarrollo en la cooperación para el desarrollo: una perspectiva basada en los derechos*. En: <http://www.betteraid.org/en/newsletter.html>
4. Majdalani, C. (2011). *La agenda de la eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005), al Plan de acción de Accra (2008), y el camino a Seúl (2011). Working paper 16*. Argentina: CAEI Centro Argentino de Estudios Internacionales.
5. Ortiz, F. D. (29 de agosto de 2011). *Exigen fiscalización y transparencia para ONG*. Periódico La Hora.
6. Sanahuja, J. A. (2006). "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo." En: M. J. J.A., *Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España* (pág. 101). Madrid.
7. Segeplan (2010). *Tercer informe de avance de los objetivos de desarrollo del milenio: ODM 8*. Guatemala, Página 16.
8. _____. (2010). *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de las encuestas OCDE 2009 y 2010 en Guatemala y relación con línea base 2008*. Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.
9. _____. (2011). *Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala, año 2008-2010*. Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.
10. _____. (2011). *Lineamientos de política de cooperación internacional en Guatemala (Documento para discusión)*. Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.
11. _____. (2011). *Glosario de términos de cooperación internacional*. Guatemala: Ediciones Don Quijote, S.A.

El foro de Busan y su implicación actual para la cooperación internacional

RAÚL BOLAÑOS¹

Introducción

En la arquitectura de la cooperación internacional, la Declaración del Milenio constituye el punto

1 Licenciado en Sociología por la USAC; máster en Acción Política, Fortalecimiento de Instituciones y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho, Universidad Rey Juan Carlos y Universidad Francisco de Vitoria. Máster en Estudios Latinoamericanos "Mención política", Universidad de Salamanca. Es director de Análisis de la Cooperación Internacional en la subsecretaría de Cooperación Internacional, Segeplan, y catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

de referencia en la conformación de una asociación inclusiva que reconozca las dinámicas y el papel de otros actores. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo es el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) y la importancia de Busan, radica precisamente en su constitución y estructura, determinando una posible nueva gobernanza en el sistema de cooperación al desarrollo.

El debate sobre la cooperación al desarrollo, luego de once años, se ha centrado en tres paradigmas fundamentales: el financiamiento, la eficacia de la ayuda y la gestión para resultados. Estos paradigmas convergen en el Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan (4FAN), por medio de un sistema de ayuda cada vez más interdependiente, que distingue "nuevos" actores y su inflexión en un sistema comercial más abierto.

Partiendo de la base anterior, este artículo analiza la influencia de las declaraciones, foros, consensos y rondas de negociación realizadas entre la Declaración del Milenio y el 4FAN. La pre-

misa básica de análisis se fundamenta en que las relaciones comerciales determinan, tanto el tipo de cooperación, como las relaciones entre actores, perdiendo legitimidad el consenso sobre el desarrollo y el enfoque basado en derechos.

La unidad de análisis del 4FAN es la "Asociación Global para el Desarrollo" y su papel dentro de un sistema internacional cada vez más complejo, en el cual los actores multilaterales de financiamiento y las transnacionales o actores privados, han ido adquiriendo mayor protagonismo. Esta situación ha debilitado la cooperación al desarrollo y las relaciones entre Estados, presentando una interlocución y presencia de la lógica privada frente a lo público.

Desarrollo: financiamiento, eficacia de la ayuda y gestión para resultados

La Declaración del Milenio (Nueva York, Estados Unidos, 2000) señala una serie de metas para 2015 y compromete a los países y organismos internacionales a realizar cambios en la política de ayuda, deuda, comercio y transferencia de tecnología, para poder alcanzar así el desarrollo. El octavo objetivo (ODM8) enfatiza la necesidad de contar con una asociación mundial, ratificando el compromiso de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en relación con el porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE).

El ODM8 establece una serie de indicadores, entre los que destacan los relativos a la proporción de AOD que no se encuentra atada o ligada y la destinada a servicios sociales básicos. Respecto al desarrollo comercial, agrega lo relativo a la proporción de importaciones procedentes de países en desarrollo, los aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y la proporción de AOD destinada a fomentar la capacidad comercial.

A partir de esta Declaración, se inició el trabajo para definir una nueva arquitectura de la cooperación y lograr

una asociación incluyente para el desarrollo, orientándola a ser más efectiva para alcanzar los ODM mediante el financiamiento del desarrollo, la efectividad de la ayuda y la gestión de estos dos elementos en resultados para alcanzar el desarrollo.

El financiamiento del desarrollo

El desafío continuo del desarrollo y los dilemas que plantea el financiamiento y el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los diversos actores implicados (ya sean organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil o instancias privadas) inciden en la lógica del vínculo comercial en los diversos instrumentos de la cooperación al desarrollo, así como el tipo de relación que se establece.

El financiamiento del desarrollo se planteó conforme al ideal del mecanismo de reforma y liberalización de las políticas comerciales y, la correspondencia en facilitar una mayor recuperación y crecimiento económico. Este enfoque entiende que, a medida que crecen las relaciones comerciales y el comercio entre países, se logra un mayor desarrollo.

El financiamiento del desarrollo se planteó conforme al ideal del mecanismo de reforma y liberalización de las políticas comerciales y, la correspondencia en facilitar una mayor recuperación y crecimiento económico.

Los procesos del financiamiento del desarrollo trajeron consigo, no solo la iniciativa de incrementar el comercio entre las naciones, sino también la de mejorar el acceso a mercados, normas equilibradas y el establecimiento de una cooperación basada en un financiamiento sostenible, oportuno y dirigido a incentivar y complementar las iniciativas de desarrollo por parte de los países desarrollados, así como apoyar el liderazgo de los de menor desarrollo en sus metas trazadas. Derivado de

ello pueden identificarse tres procesos: la Ronda de Doha (2001), el Consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008).

La Ronda de Doha se caracterizó por la búsqueda de un sistema comercial más justo y equilibrado entre los países desarrollados y los de menor desarrollo. Los países participantes en la Ronda se comprometieron a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr:

...mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, [...] reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales, con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria (OMC, 2009).

Un año después, el Consenso de Monterrey realizó una valoración sobre el financiamiento del desarrollo bajo una lógica de cooperación entre los Estados, incorporando el financiamiento privado para el logro de metas. En concordancia con el ODM8, este consenso asume el compromiso de movilizar recursos para fomentar el comercio internacional, previendo medidas concernientes al manejo equilibrado de la deuda de los países menos desarrollados. No obstante, reconoce como principal responsable de sus avances económicos al propio país, con lo cual se apoya y se incentiva el liderazgo de los países receptores sobre sus acciones, haciendo hincapié en la importancia de las políticas y estrategias nacionales.

Posteriormente, el Programa de Doha para el Desarrollo nace como un ciclo de negociaciones globales comerciales entre los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este Programa tiene por objeto lograr una importante reforma del sistema de comercio internacional mediante medidas encaminadas a reducir los obstáculos al comercio y de las normas comerciales entre las economías avanzadas y las que se encuentran en desarrollo.

Los Foros de Alto Nivel y la eficacia de la ayuda

Con ocasión del Primer Foro de Alto Nivel realizado en Roma (2003), líderes, organizaciones internacionales multilaterales y bilaterales de desarrollo y representantes de los países donantes y receptores se reunieron para mejorar la gestión y la efectividad de la ayuda. En el Foro se debatió sobre la armonización, haciendo énfasis en la consecución de un sistema económico global integrador y equitativo que enfocara sus esfuerzos en la utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales de los países receptores, con lo que mejorarían los procedimientos y prácticas y evitaría la duplicidad de las acciones entre cooperantes.

A partir de la utilización de los sistemas nacionales, se reitera el compromiso de los países receptores en mejorar mediante un plan nacional *que haga hincapié en el protagonismo de los países y en el liderazgo de los gobiernos [...] reconozca diversas modalidades de ayuda [...] y asegure la participación de la sociedad civil, incluido el sector privado* (Foro de Alto Nivel, 2003), en la alineación de los recursos a las prioridades nacionales.

La intencionalidad básica del Primer Foro de Alto Nivel recayó en mejorar, simplificar y armonizar los requisitos en la manera de cooperar, reduciendo los costos y mejorando la eficacia en cuanto al destino de los recursos, con lo que se esperaba lograr resultados concretos en las actividades y en la promoción del desarrollo.

En el Segundo Foro de Alto Nivel realizado en París (2005), se confirma una serie de principios o dimensiones para aumentar la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Estas dimensiones persiguen adaptarse a las distintas situaciones de los países y traducir los acuerdos anteriores en compromisos claros y calendarizados por medio de indicadores y metas para monitorear la participación de todas las contrapartes.

De los puntos sobresalientes, cabe destacar el establecimiento de responsabilidades de liderazgo hacia el país receptor, en cuanto al destino y logro de resultados, compromisos compartidos en la alineación y la mutua responsabilidad, reforzando las capacidades de administración, gestión y predictibilidad de la ayuda, así como la armonización y trabajo conjunto entre cooperantes en la efectividad de la cooperación.

La diferencia más importante en cuanto a las declaraciones y foros precedentes consiste en que en París, se asume y reafirma la asociación incluyente (lo que llaman partenariado). Asimismo, se reconocen las dinámicas y el papel propio de otros actores dentro del sistema de cooperación internacional tradicionalmente excluidos o, con poco margen de maniobra y actuación en la eficacia de la ayuda, como lo son las organizaciones de la sociedad civil (OSC), o bien con niveles diferenciados de responsabilidad en la apropiación o alineación de recursos, como los parlamentos.

La Declaración de París de 2005, es un compromiso monitorizable a partir de metas acordadas en dos momentos: en 2007, cuando un año después se programaría el plan de acción y seguimiento, y luego en 2011, en el 4FAN, con la revisión, debate y discusión de las metas consensuadas, según el compromiso adquirido entre cooperantes y receptores. Los compromisos se monitorearon por medio de doce indicadores de seguimiento para verificar el progreso de la ayuda. Estos indicadores miden el nivel y reconocimiento sobre el liderazgo y las acciones del país receptor mediante:

- una estrategia de desarrollo operativa y de largo plazo,
- la alineación de la ayuda según esas prioridades y
- la utilización de los propios sistemas y procedimientos nacionales por parte de los países cooperantes.

Las tres dimensiones anteriores son conocidas como la Triple A (apropiación, alineación y armonización) y se

encuentran en concordancia con lo ratificado en Roma. Sin embargo, la Declaración de París fue más allá, estipulando compromisos en cuanto a la mutua responsabilidad según las políticas, estrategias y desempeño de los países receptores y de los donantes, tanto en el desarrollo, como en la rendición de cuentas.

La primera revisión sustantiva de los indicadores ocurrió con la Declaración de Accra (2008), que confirma un plan de acción para acelerar y profundizar los consensos alcanzados en París. Respecto al monitoreo de los indicadores, reconoce la dificultad en el cumplimiento de las metas trazadas: *Sin mayores reformas y una acción más rápida, no cumpliremos con nuestros compromisos y metas para 2010 en relación con la mejora de la calidad de la ayuda* (Foro de alto Nivel, 2008:2).

Es importante mencionar que, entre los objetivos que persigue Accra, está la construcción de asociaciones más fuertes y eficaces que permitan cumplir los objetivos de desarrollo, tal y como lo señala el ODM8, pero su estructura y consenso no fueron realidad hasta el 4FAN de Busan. Sin embargo, se da un paso adelante al reconocer el papel de la ayuda en el desarrollo, sosteniendo que ésta no persigue su financiamiento sino que, por el contrario, es a través de la construcción de asociaciones eficaces e inclusivas que se incentiva el logro del desarrollo, siendo la asistencia más bien un complemento:

La ayuda se refiere a construir asociaciones eficaces e inclusivas para el desarrollo. Estas asociaciones son más eficaces cuando permiten aprovechar la energía, las competencias y la experiencia de todos los actores involucrados en el desarrollo: donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (Foro de Alto Nivel, 2008:4).

Finalmente, Accra fue el preámbulo de un reconocimiento al protagonismo, tanto de la cooperación Sur-Sur, como de la triangulación de fondos y el papel desarrollado por fondos mundiales y la cooperación privada.

Gestión para resultados de desarrollo

La gestión de resultados ha pasado por una serie de procesos y profundas reflexiones, que guardan relación con dilemas clásicos de las políticas públicas en cuanto a la eficiencia y eficacia.

El financiamiento del desarrollo puso el acento sobre el equilibrio de las relaciones comerciales y los mecanismos de financiamiento, ya sean públicos o privados. Los foros sobre la eficacia de la ayuda se ubican más bien en los procesos intermedios entre las discusiones sobre la gestión de resultados y el financiamiento del desarrollo. De ahí que Roma haya puesto énfasis en los procesos de gestión de la ayuda y París resolvió en torno a ambas categorías, ya no solo en la "gestión por resultados", sino también en la "gestión para resultados".

La gestión de resultados presenta un panorama general sobre el tema del liderazgo en las acciones y la corresponsabilidad en el desarrollo. Una gestión que plantea este tipo de resultados apoya una planificación capaz de transformar la eficiencia de la cooperación en términos de eficacia, logrando que las acciones sean dirigidas por los países receptores y que éstas puedan ser medibles, monitoreables y evaluables.

El Memorando de Marraquech (2004), enfatiza la atención a los resultados, plantea interrogantes relativas a la mejora en la capacidad y aptitudes de la gestión y administración pública y distingue a los distintos actores involucrados, tales como la sociedad civil o instancias públicas participantes.

La gestión orientada a resultados en términos de desarrollo, pasa a ser considerada como un aspecto esencial y un requisito para mejorar la eficacia de la ayuda. Una gestión que no procura cambios en términos de desarrollo para la población receptora, corre el riesgo de falta de coordinación interinstitucional y de que cada instancia se

dirija, según objetivos aislados y procesos de planificación y presupuestación divorciados. Plantea directrices comunes que definen las reglas del juego y, en los marcos de rendición de cuentas, el trazado institucional y los mecanismos para acelerar los resultados en términos de desarrollo.

La puesta en práctica de este modelo de gestión quedó manifiesta en la Tercera Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados (Hanoi, 2007). En esta se enfatiza la corresponsabilidad de los gobiernos, instituciones y organizaciones para alcanzar y producir resultados. Supone no solo usar un conjunto de nuevas herramientas y técnicas, sino también un cambio radical de mentalidad y enfoque. Implica trabajar por resultados y, más bien, para alcanzar los resultados, diluyendo el modelo de gestión tradicional y jerárquica basado en alcanzar objetivos de ejecución físicos o meramente financieros, que no implican a los actores centrales del desarrollo.

La gestión de resultados para el desarrollo se diseña como un planteamiento incremental y no lineal, en el que el producto que se obtiene son resultados comunes convenidos por las distintas partes interesadas. Exige un seguimiento y una autoevaluación de los avances e incentiva, no solo la rendición de cuentas, sino también la participación e involucramiento de todos los actores.

Cooperación para el desarrollo y el enfoque basado en derechos

En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1986, los gobiernos del mundo proclamaron la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo como un derecho humano inalienable, siendo la persona el sujeto central y participante activo y decisorio en el desarrollo.

En términos de cooperación internacional, el derecho al desarrollo es promulgado luego de la Declaración y Programa de Acción de Viena, la cual señala que *la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos*

y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente (ONU, 1993).

El Programa de Reforma de las Naciones Unidas lanzado en 1997, adoptó dentro de todas las instancias del Sistema de Naciones Unidas, la incorporación del enfoque de derechos humanos en sus diversos programas y proyectos; sin embargo, cada una fue alcanzando su propia interpretación y la forma de hacerlo operativo. Fue a partir de 2003 que surgió un entendimiento común basado en que:

Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos [...] deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación y [...] contribuir a la mejora de las capacidades de los 'titulares de deberes' para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los 'titulares de derechos' para reclamar éstos (Declaración del Taller interinstitucional de Stamford sobre el "entendimiento común" del enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, 2006).

Los ODM, el financiamiento del desarrollo, los diversos encuentros sobre gestión orientada a resultados y las declaraciones de Roma y de París, han generado un consenso internacional sobre los resultados y responsabilidades en torno a qué se debe conseguir, cuándo, cómo y quiénes deberán hacerlo.

Los resultados más sobresalientes se encuentran en las relaciones comerciales; es decir, en los actores a quienes corresponda impulsarla. Entre los nuevos actores globales, han crecido en orden de importancia las denominadas economías emergentes: los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que ocupan cerca de 30% del territorio global y agrupan 42% de la población, de ahí su importancia

de incluirlos en Busan. Igual de importante fue reconocer el aporte no solo en términos de volumen de la cooperación que otorgan, sino también en términos de registrarla y “arrebatarles” compromisos en la nueva arquitectura del desarrollo, como países donantes.

Otro factor significativo se refiere al crecimiento comercial y las relaciones económicas que estos países mantienen entre sí, acentuando no solo el crecimiento entre emergentes, sino también el comercio entre los mismos. Según Kose y Prasad (2006) del FMI, el comercio entre emergentes creció de 10% en 1960 a 30% para 2008. Por su parte, el PIB de los BRICS pasó de constituir 18% a nivel mundial, frente a 40% que representa en la actualidad. En detrimento, las economías avanzadas registraban una importancia comercial de 80% en 1960, mermando su capacidad hasta 57% en 2008. En cuanto al PIB, presentaron un descenso notable (50%), reduciendo su presencia a nivel mundial hasta 32%.

El crecimiento de estas zonas emergentes pautó un nuevo escenario de acción en materia de cooperación internacional, ya que frente a un escenario de crisis de las economías avanzadas, los objetivos de Busan se centraron en los BRICS. Para el efecto, fue necesario identificarlos y por consiguiente, convencerlos de compenetrarse con su rol de nuevos donantes y su alineación con la agenda global del desarrollo y la cooperación.

La gestión de resultados presenta un panorama general sobre el tema del liderazgo en las acciones y la corresponsabilidad en el desarrollo. Una gestión que plantea este tipo de resultados apoya una planificación capaz de transformar la eficiencia de la cooperación en términos de eficacia, logrando que las acciones sean dirigidas por los países receptores y que éstas puedan ser medibles, monitoreables y evaluables.

El cambio de la efectividad de la ayuda hacia un paradigma más general, como el de la efectividad del desarrollo en Busan, permite avizorar que en el corto y mediano plazo existirán recortes evidentes de AOD para América Latina. Asimismo, se percibe una exigencia de los donantes tradicionales por un creciente protagonismo de los actores privados en esta agenda.

Entre los países participantes en la encuesta OCDE para América Latina y el Caribe, solamente Haití (los efectos del terremoto tienen una particular incidencia), Honduras y República Dominicana no registraron una disminución de fondos durante el 2010. “En 1990, los países de renta media recibían en promedio una mayor porción de la asistencia oficial que los países de menores ingresos (55% y 45% del total de los flujos de AOD respectivamente). En 2010, la participación de los países de renta media se redujo significativamente, ya que recibieron la mitad de la AOD destinada a los países de bajos ingresos y menos desarrollados” (CEPAL, 2012: 9).

Tabla 1: Volumen de AOD			
País	Volumen de AOD (millones de US\$)		
	2008	2009	2010
Haití	912	1120	3076
Perú	463	441	-254
Honduras	564	456	576
Jamaica	86	149	141
Bolivia	628	725	676
Colombia	872	1059	910
El Salvador	233	276	264
República Dominicana	93	52	91
Guatemala	536	376	398
Ecuador	231	208	153
Fuente: elaboración propia con datos de OCDE.			

Según CEPAL:

A partir de la evolución de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo observada durante el período 1990-2010, de acuerdo con la clasificación de los países por nivel de ingreso, se comprueba que esta se concentra de manera creciente en la categoría de menores ingresos. En 1990 cerca de la mitad de los flujos de AOD se destinaron a países de bajos ingresos y países menos desarrollados. Dos décadas después, en la de 2010, este grupo aumentó su participación en los flujos de AOD y concentró más del 65% de la asistencia. La consecuencia del aumento de la canalización de estos flujos a los países de menores ingresos es la persistente pérdida de participación e importancia de los de renta media como receptores de la AOD (CEPAL, 2012: 9).

La percepción de los resultados de Busan es de un nuevo compromiso de ayuda entre los cooperantes y África. Los países de América Latina y el Caribe parecen meros testigos del suceso, siendo invisibilizados detrás de los criterios de renta como mecanismo de clasificación en la priorización del destino de la ayuda. "Sigán intercambiando y contribuyendo entre ustedes", es al parecer, el mensaje implícito. El retiro de varios cooperantes de la región parece reforzar la idea.

El Informe de Desarrollo Humano ejemplifica de mejor forma la relación entre desarrollo, renta y cooperación. El informe mide a 187 países a nivel mundial. De éstos, cinco países de la región están entre los últimos 87 puestos del *ranking* de desarrollo humano. De los siguientes países participantes en el monitoreo de la eficacia de la ayuda, cuatro tienen un índice de desarrollo humano alto, cinco lo tienen medio y uno bajo.

Tabla 2: Índice de Desarrollo Humano Países participantes de América Latina. Encuesta OCDE 2010		
País	Índice de Desarrollo Humano	
	Puesto	Clasificación
Jamaica	79	Alto
Perú	80	Alto
Ecuador	83	Alto
Colombia	87	Alto
República Dominicana	98	Medio
Bolivia	108	Medio
El Salvador	105	Medio
Honduras	121	Medio
Guatemala	131	Medio
Haití	158	Bajo
Fuente: Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011).		

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), se justifica una mayor recepción de AOD. Sin embargo, los principios básicos de definición de la OCDE y de los países integrantes del CAD para priorizar los criterios de ayuda, siguen fundamentándose en el ingreso a pesar de los debates realizados en torno a la desigualdad y brechas en el desarrollo humano. De acuerdo con Naciones Unidas (2007), el esfuerzo por definir las cuotas y formas de cooperación internacional hacia los países más pobres no se ha acompañado de objetivos, estrategias e instrumentos adecuados para los países de renta media.

Aunque la heterogeneidad de estos países desaconseja respuestas únicas y universales, hay tres aspectos que se revelan cruciales en

sus estrategias de desarrollo: i) la consolidación de instituciones eficaces y creíbles para articular una acción colectiva de calidad y avanzar en la cohesión social, reduciendo los niveles de pobreza y de desigualdad vigentes; ii) la aminoración de los niveles de vulnerabilidad de su inserción financiera internacional; y iii) la mejora de su capacidad competitiva, a través de la transformación productiva y el progreso tecnológico (ONU, 2007: 1).

El debate sobre el desarrollo humano y su relación con el crecimiento económico no es nuevo. En torno a este paradigma, Mahbub ul Haq (1995) señalaba que:

[...] es incorrecto sugerir que el crecimiento económico es innecesario para el desarrollo humano. Ninguna mejora sustentable en el bienestar humano puede lograrse sin crecimiento. Sin embargo, también es incorrecto sugerir que altas tasas de crecimiento económico se traducirán automáticamente en niveles más altos de desarrollo humano [...] Todo depende de las opciones políticas que elijan los países [...]

Los países de América Latina ejemplifican esta tesis. A pesar del crecimiento económico y del nivel de ingreso, los porcentajes de pobreza y extrema pobreza siguen siendo preocupantes. No obstante, la región representa el mayor porcentaje (79%) de países de renta media a nivel mundial².

² Si se aplican los criterios del Banco Mundial y del CAD al contexto de América Latina y el Caribe se comprueba un alto grado de coincidencia entre ambos. Del total de los países de la región solamente tres son desarrollados según el CAD o de ingreso alto según el Banco Mundial (Bahamas, Barbados y Trinidad y Tobago). De los restantes 30 países en desarrollo solo uno se clasifica como país de ingreso bajo según el Banco Mundial (país menos desarrollado según el CAD), ocho se clasifican como países de ingreso medio-bajo según ambos criterios y 21 se clasifican como de ingreso medio-alto según ambos criterios (CEPAL, 2012: 7).

Tabla 3
Población, Ingreso Nacional Bruto per cápita,
pobreza y pobreza extrema

País	Habitantes 2011	INB per cápita \$	Población pobreza (Porcentajes)	Población extrema pobreza (Porcentajes)
Haití	10.12	Sin dato	77,0%	54,9%
Perú	29.40	5500	31,3%	5,9%
Honduras	7.75	1970	60,0%	23,3%
Jamaica	2.71	4980	9,9%	0,2%
Bolivia	10.09	2040	60,1%	14,0%
Colombia	46.93	6110	37,2%	16,0%
El Salvador	6.23	3480	37,8%	5,1%
República Dominicana	10.06	5240	34,4%	4,3%
Guatemala	14.71	2870	51,0%	16,9%
Ecuador	17.67	4140	32,8%	5,1%
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y PNUD, 2011.				

Según los elementos anteriores, en el debate sobre el desarrollo humano y la cooperación se continúa privilegiando el enfoque del ingreso, incidiendo particularmente en los flujos de ayuda. Esta disminución de la AOD se ha ido traduciendo en el cambio de modalidades de cooperación, con lo que se estimula el crecimiento de intercambios entre los países del Sur y la implementación de nuevos mecanismos como la triangulación de fondos. De esta manera, ambos procesos dan lugar a lo que se conoce como Cooperación Sur-Sur. Esto no implica que una práctica sustituya a la otra, más bien, se ha estimulado otro modelo de cooperación entre países con un nivel de desarrollo similar.

El Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan: Asociación Global para el Desarrollo

Más que una declaración firmada y consensuada, la de Busan fue asumida como de "buena voluntad" y sin acuerdos vinculantes por los actores presentes. Denominado Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, el evento acordó los siguientes puntos: inclusión de nuevos actores, calidad y eficacia de la cooperación para el desarrollo, apropiación, resultados y rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad, promoción del desarrollo sostenible en situaciones de conflicto y fragilidad, de la ayuda eficaz a la cooperación para un desarrollo eficaz, reducción de vulnerabilidad y cambio climático, cooperación Sur-Sur y triangular y la inclusión del sector privado en la promoción y participación en el desarrollo.

La Declaración destaca un partenariado que va más allá de la tradicional relación Norte-Sur, contando con la participación y consideración de países donantes y receptores emergentes como Brasil, China y Sudáfrica. Además, contó con la presencia organizativa de la sociedad civil³ por medio del Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, donde participan más de setenta representantes de diversos países. Otra representación inusual fue la de EE. UU., tradicionalmente reacio a este tipo de encuentros. Conforme a la Asociación Global para el Desarrollo, se propuso el compromiso de instar al:

Grupo de Trabajo de Efectividad de la Ayuda (GTEA) a reunir a los representantes de todos los países y actores [...] para alcanzar un acuerdo sobre los arreglos operativos y prácticos de la Alianza Global, así como sobre los indicadores y canales que sustentarán el monitoreo y rendición de cuentas global, preparando así la finalización de las actividades del GTEA y sus

3 Entre marzo y agosto de 2010, las OSC celebraron la primera Asamblea Global (Estambul, Turquía) y aprobaron una primera versión del proyecto de Marco Internacional sobre la Efectividad del Desarrollo de las OSC en la que ratificaron los llamados "Principios de Estambul" (véase Balbis, 2011: 42).

estructuras asociadas en junio de 2012; [invitando] a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a apoyar el efectivo funcionamiento de esta Alianza Global (Foro de Alto Nivel en Busan, 2012: 12).

El GTEA, denominado posteriormente Grupo Interino Post-Busan (GIPB), logró en París el 21 y 22 de mayo de 2012, la creación de un Comité Directivo (*Steering Committee*) integrado por 18 miembros y encabezado por tres copresidentes, con el fin de dar orientación estratégica a la nueva Asociación Global. Se acordó conformar este Comité con los diferentes tipos de actores:

- Seis países receptores (uno de ellos copresidente, uno miembro del G7+).
- Cuatro donantes tradicionales (uno de ellos copresidente).
- Dos receptores/donantes o cooperantes del Sur (uno de ellos copresidente).
- Un representante de cada uno los siguientes actores reconocidos en el Documento de Resultados de Busan: sector privado, parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil, bancos multilaterales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y OCDE.

La representatividad del Comité Directivo, conforme a los países receptores, se integró con seis sillas distribuidas en cada una de las siguientes regiones: América Latina, el Caribe, Asia, Asia del Pacífico, África y un país representante del G-7+. Igualmente, se estipuló un carácter rotativo, así como también la naturaleza voluntaria del país que se ofrezca a participar y a representar los intereses e inquietudes de su sector o región. La constitución resolutive presentada por la OCDE y el PNUD, con fecha 3 de agosto de 2012, denominó como copresidentes y miembros del Comité Directivo de la Asociación Global para el Desarrollo a:

- Tres copresidentes: Indonesia, Reino Unido y Nigeria.
- Cinco miembros del Comité Directivo: Chad, Guatemala, Bangladesh, Samoa y Timor-Oriental (en representación del grupo G7+ de los Estados frágiles y afectados por conflictos).
- Un representante de los beneficiarios y los proveedores de cooperación para el desarrollo: Perú.
- Tres representantes de los proveedores de la cooperación al desarrollo: Comisión Europea, Corea y Estados Unidos.
- Un representante de las partes interesadas del sector privado (por confirmar).
- Un representante de los parlamentarios: Unión Interparlamentaria.
- Un representante de actores de la sociedad civil: BetterAid.
- Un representante de los bancos multilaterales de desarrollo: Banco Mundial.
- Un representante del PNUD / GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo): subsecretario general y administrador auxiliar de la Dirección de Relaciones Exteriores y Defensa, PNUD.
- 1 representante de la OCDE / CAD Presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Fuente: OECD, 2011:42.

Concerniente al monitoreo de los compromisos de Busan (y los adquiridos previamente en París y Accra) para cooperantes tradicionales y receptores, el GIPB identificó siete áreas para su monitoreo: resultados, apropiación, transparencia, desarrollo de capacidades y uso de sistemas nacionales, predictibilidad, rendición mutua de cuentas o *accountability*, género. Con base en estas siete áreas, Ruanda y el Reino Unido presentaron una propuesta trabajada en un grupo nombrado para este fin. La propuesta inicial contó con diecisiete indicadores, los cuales fueron reducidos a once, dado que se observó la conveniencia de monitorear algunas áreas a nivel de país y no a nivel global.

Finalmente, en la tercera y última reunión del GIPB, dada la posición de algunos cooperantes tradicionales en cuanto a definir solamente dos o tres indicadores, los representantes de América Latina (Honduras y México) reiteraron la urgencia y el interés de varios países en contar con un marco de monitoreo con los indicadores necesarios para verificar avances en la corresponsabilidad por parte de los cooperantes. La reunión se cerró con el acuerdo y consenso de diez indicadores, habiendo sufrido la pérdida de un indicador para medir el uso de apoyos presupuestarios. Como puede notarse, el interés de los cooperantes no estuvo en asumir compromisos, sino más bien en integrar a los BRICS y a los organismos multilaterales financieros y privados en la nueva Asociación.

En la Encuesta de Seguimiento e Implementación de los Principios de la Declaración de París, se tomó en cuenta que en los resultados del 2010, los países receptores asumieron un mayor compromiso (dado el intenso trabajo y el esfuerzo requerido), en clara alusión a los donantes que justifican su posición frente a los resultados obtenidos por los receptores al no alcanzar la meta sobre apropiación. Esto se justifica frente a los resultados obtenidos en la encuesta del 2010. Dado que la Declaración de París se fundamenta en el liderazgo del país receptor sobre sus acciones, los países donantes se fundamentan en ello para justificar sus magros resultados⁴.

Los esfuerzos contenidos en el cumplimiento de los doce indicadores de la encuesta para Busan, se reducen en

4 Los resultados de los doce indicadores a nivel mundial señalan que solamente se alcanzaron un indicador y parte de otro: el 4 y el 10^a relativos a la armonización. Otros tres y la mitad de uno estuvieron cerca de alcanzarse (5^a, 6, 8 y 9). Sin embargo, el octavo sobre la condicionalidad de la ayuda continuó siendo un tema sensible. Este lo mide el CAD y en Busan los cooperantes no se comprometieron a colocar una temporalidad para su finalización. Los siguientes indicadores 1, 2^a, 3, 5^b, 7, 10^b, 11 y 12 estuvieron lejos de cumplirse. De ahí que por ello se señale una mayor responsabilidad en los países receptores en su cumplimiento (las dimensiones más lejos de cumplirse fueron las de apropiación, alineación, gestión de resultados y mutua responsabilidad). Lo que se omite es que los avances se registraron solo entre los propios cooperantes, por lo cual su nivel de responsabilidad es mayor al de los receptores.

cada país a una calendarización y contenido del monitoreo que se hará público. Recordemos que cada país deberá definir su propio marco de indicadores para medir a su nivel (conforme al punto 35 de la Declaración de Busan)⁵ el avance en la efectividad de la ayuda. Esto quiere decir que, de los doce, se puede decidir en cuáles se necesita avanzar y trabajar coordinadamente. Se deduce que esto podría generar y propiciar un mayor diálogo entre las partes, olvidando que el principio de las declaraciones anteriores recae en un consenso global.

Busan: ¿una alianza para el desarrollo?

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales se han delimitado dos ámbitos que se diferencian dentro de los procesos de globalización. Uno, caracterizado por la pérdida de poder de los Estados frente a otros actores y, dos, la intervención cada vez más directa de las organizaciones transnacionales (empresas multinacionales, organismos internacionales, etc.) en el ámbito de las decisiones políticas, jurídicas y económicas nacionales, lo cual modifica las relaciones entre el Estado, la sociedad y el desarrollo en su conjunto.

La capacidad soberana de los Estados ha ido disminuyendo, las economías dependen cada vez más las unas de las otras (por ende, las débiles están más expuestas a las fuertes) y las sociedades generan nuevos círculos de comunicación entre ellas. De esta forma se construye un escenario, ya no solo interdependiente, sino cada vez más complejo en la medida en que los actores ajenos a los Estados adquieren mayor relevancia y protagonismo.

5 En el ámbito de cada país en desarrollo, acordamos los marcos basados en las necesidades y prioridades nacionales para monitorear los progresos y promover la responsabilidad mutua en nuestros esfuerzos para mejorar la efectividad de nuestra cooperación y, a su vez, los resultados de desarrollo. Los países en desarrollo lideran la elaboración de estos marcos, los cuales, junto con los indicadores y metas acordadas, dan respuesta a sus necesidades específicas y se anclan en sus políticas de cooperación y de desarrollo. Los resultados de estos ejercicios se hacen públicos (*Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, 2012: 12).

En este sentido, Robert Keohane y Joseph Nye definen la interdependencia compleja como *la ausencia de fuerza, la falta de jerarquía entre asuntos, y la presencia de múltiples canales de contacto entre sociedades* (Keohane y Nye, 1988: 22). Estos múltiples canales se refieren a la conexión entre las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, cuya característica principal es la pérdida del uso de la fuerza. La visión del desarrollo en este escenario de múltiples actores con capacidad de veto frente al Estado, tiene una variante multidimensional entre el comercio y la cooperación internacional, considerándolas premisas básicas en los alcances del desarrollo.

Los diversos instrumentos y declaraciones internacionales han hecho especial énfasis en la conformación y el fomento de una Asociación Mundial para el Desarrollo. La importancia de Busan puede sistematizarse en los acuerdos del *partenariado*, tanto en su conformación como en su constitución. Sin embargo, lejos de abrirse un espacio representativo y participativo, la balanza se inclina por una pretensión del desarrollo bajo la lógica comercial. Si bien el ODM8 plantea la constitución de un sistema de cooperación en un escenario de globalización mediante una Asociación Mundial para el Desarrollo, el 4FAN sitúa la eficacia de la ayuda en un contexto más amplio de los resultados y acción para un desarrollo efectivo. El salto cualitativo se centra en una agenda de discusión que desvincula los compromisos de la cooperación oficial, implicando a otros recursos: actores e instrumentos que se destinan al desarrollo o que pueden contribuir en el logro de este.

Los fondos que importan son aquéllos que provienen y se destinan para el comercio. El lenguaje de la meta del 0.7%⁶ ha ido variando con el tiempo. Aunque al inicio de su compromiso se situó sobre el PIB, luego pasó a tomarse en cuenta toda la producción que se hace con capital de un

6 El objetivo del 0.7%, reconocido formalmente en octubre de 1970 cuando la Asamblea General adoptó una Resolución en donde "Cada país económicamente avanzado progresivamente aumentará su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y ejercerá sus mejores esfuerzos para alcanzar un cantidad neta mínima del 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado" (OCDE, 2002), está lejos de cumplirse.

país sin importar el lugar geográfico en donde se produzca, es decir, el producto nacional bruto. Busan no hace más que reafirmar y darle fuerza a esta tendencia. No se mide la cooperación en torno al esfuerzo que hace el país a nivel interno, más bien, se mide en función de lo que el país realiza en su dimensión global. Claramente, para ello necesita esfuerzos de los Estados en cuanto a abrir y consumir acuerdos con otros para que sus intereses comerciales puedan proyectarse con los países que cooperan.

Desde la creación del CAD, los países integrantes no han alcanzado este objetivo y la AOD no ha superado el 0.4% del Producto Nacional Bruto. Solamente cinco países han cumplido con este compromiso: Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia.

Si al financiamiento de la AOD se le ha dado una connotación comercial, la efectividad de la ayuda, lejos de discutirse y debatirse, se pasa por alto en Busan. La única mención explícita ha quedado relegada al plano nacional. Además, en la búsqueda de acuerdos para avanzar en la condicionalidad de la ayuda se encontraron fuertes oposiciones, por una parte de la comunidad de donantes. Estados Unidos, el mayor cooperante en cuanto a volumen a nivel mundial, es uno de ellos. La declaración final no refiere a una fecha límite para terminar con la ayuda condicionada.

En este contexto, en el que el financiamiento será cada vez más privado y la efectividad de la ayuda recaerá en el país receptor, es previsible que la política

En este contexto, en el que el financiamiento será cada vez más privado y la efectividad de la ayuda recaerá en el país receptor, es previsible que la política exterior de los países continúe siendo un instrumento que facilite el despliegue territorial y comercial de las transnacionales u organismos financieros de sus países por medio de las relaciones intergubernamentales, convenios o acuerdos entre Estados.

exterior de los países continúe siendo un instrumento que facilite el despliegue territorial y comercial de las transnacionales u organismos financieros de sus países por medio de las relaciones intergubernamentales, convenios o acuerdos entre Estados.

El derecho internacional público se irá convirtiendo en el mecanismo de interrelación comercial entre Estados. Las negociaciones entre Estados y la cooperación internacional perderán su idiosincrasia y, paulatinamente, esta última se convertirá en un instrumento de comercialización. El carácter de la ayuda estará ligado con algún tipo de préstamo, perdiendo gradualmente su naturaleza solidaria y vinculante con el desarrollo y su enfoque como derecho.

Los organismos privados se transformarán en socios comerciales, funcionando mediante el derecho privado y bajo las leyes de origen del país de donde proviene la "cooperación". El Estado receptor perderá protagonismo y con ello la gestión de la propia ayuda, la cual será realizada muchas de las veces por medio de actores privados de los países donantes. Esto debilitará aún más los sistemas nacionales de los países receptores. El resultado será la continuación del condicionamiento de la ayuda, ya que cada vez más los recursos provendrán del sector privado de los países donantes y de los organismos financieros multilaterales.

En Busan, a pesar de su escasa representatividad, el sector privado dentro de la Asociación Global adquirió un rol central por sus facultades en torno a la innovación, generación de riqueza y movilización de recursos domésticos, planteándolo como un agente primordial en el desarrollo. Sin embargo, como se pudo notar, no se tiene aún el representante dentro de la estructura de la asociación, ni se establece los niveles de representatividad en cuanto a estándares de conducta o si el actor debe ser en sí, un representante de los países donantes o de los receptores.

En la Declaración se hace un llamado a que el sector privado participe en el diseño e implementación de las

políticas y estrategias de desarrollo. Asimismo, coloca a las OSC en un nivel inferior, ya que éstas no tienen la misma incidencia en la formulación de los planes y estrategias de desarrollo, más bien cumplen acciones de validación, rendición de cuentas o transparencia. Este papel de actor pasivo contraviene los principios del enfoque basado en derechos, ya que se debilita la participación y su inclusión, convirtiéndolo en un receptor pasivo de bienes y servicios.

En cuanto a los países de la región, el panorama no es nada alentador. La Declaración no hace referencia a la problemática particular de los países de renta media que concentran gran proporción de las desigualdades y brechas en el desarrollo a nivel mundial. Asumimos, más bien, un rol representativo de "actores de la asociación global" o de oferentes de cooperación a través de la modalidad Sur-Sur.

La estrategia parece tener un doble sentido. El protagonismo dentro de esta modalidad puede llevar a la reducción y sustitución de la AOD. Nuestro protagonismo nos convierte en oferentes. La definición de representatividad en la Asociación no es clara porque hace referencia a ambas categorías: receptor u oferente. Muchos países temen que convertirse en oferentes reste su capacidad de receptores. Las cifras de los últimos años nos indican el aumento de préstamos y la disminución de donaciones para la región, incluso la triangulación se constituye como un mecanismo que pueda propiciar la competencia por los recursos.

La contradicción existente surge a partir de la doble condición de los países que realizan acciones de cooperación Sur-Sur como proveedores y receptores de cooperación. Aunque se advierte sobre la elegibilidad en la recepción de recursos, en la práctica se ha visto disminuido el flujo de los mismos ya que los criterios de asignación y priorización de la ayuda están ligados a la renta per cápita de los países. Existe una suerte de penalización hacia la región por su crecimiento económico en ciclos coyunturales, consolidando así un sistema de cooperación que funciona bajo incentivos de racionalidad económica y no sobre el desarrollo y brechas en la desigualdad.

Finalmente, la Asociación Global de Busan propone una visión del desarrollo a partir del crecimiento económico, la movilización de recursos privados y su inserción en la economía global, reafirmando la tendencia global y la relación entre crecimiento comercial y la cooperación. Más allá de lograr avances en materia de eficacia de la ayuda, Busan manifiesta una incidencia de los países donantes conforme a sus actores privados, lo que le otorga niveles de legitimidad y diversidad transnacional al desarrollo.

Siglas

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

CAD/OCDE: Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

IDH: Índice de Desarrollo Humano

4 FAN: Cuarto Foro de Alto Nivel de Busán

G7+: Grupo de los siete (EE.UU., Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Canadá) a los que se sumó luego Rusia en 2002

GIPB: Grupo Interino Post-Busan

GNUD: Grupo de las N.N.U.U. para el Desarrollo

GTEA: Grupo de Trabajo de Efectividad de la Ayuda

ODM: Objetivo de Desarrollo del Milenio

ODM8: Octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio

OMC: Organización Mundial del Comercio

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

Referencias

Axelrod, R. y Keohane, R. (1985): "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, 38, pp. 226-254.

Balbis, Jorge (2011): "Las Organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina ante la agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo". Madrid, 2011. Fundación Carolina, serie de avances de investigación No. 55.

CEPAL (2012): "Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales". (Consultado el 10 de agosto de 2012), en: (http://www.cepal.org/pses34/noticias/paginas/4/46974/2012-490-SES.34-11-paises_renta_media_Web.pdf).

Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo (2002): *Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo*. México: Monterrey.

Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (1996): *Declaración de Santa Cruz de la Sierra y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas*. Bolivia.

Foro de Alto Nivel sobre la Armonización (2003): *Declaración de Roma sobre armonización*. Roma.

Foro de Alto Nivel en París (2005): *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. París.

Foro de Alto Nivel en Accra (2008): *Programa de acción de Accra*. Accra.

Foro de Alto nivel en Busan (2012): *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Busan.

Gómez Galán, Manuel y José Antonio Sanahuja: (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.

Keohane, Robert O. (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colorado: Westview Press.

_____. (1990): "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en: Blanca Torres (ed.) *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México: El Colegio de México.

Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye (1988): *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

_____. (1988): "Realismo e interdependencia", en: Keohane y Nye, *Poder e interdependencia*, pp. 15-57.

Kose, Ayhan y Prasad Eswar (2006): "Financial Globalization: A Reappraisal" Consultado el 10 de agosto de 2012, en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06189.pdf>.

Mesa Redonda sobre la Gestión por Resultados (2002): Washington, DC.

Mesa Redonda sobre la Gestión por Resultados (2004): Marrakech.

Mesa Redonda sobre la Gestión por Resultados (2007): Hanoi, Vietnam.

Morgenthau, Hans (1948): *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: The Macmillan Company.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2006): <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>>. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (consultado 10 de agosto de 2012).

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010): *Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

_____. (2010): *Resolución aprobada por la Asamblea General. Ejecución del Programa 21 y del Plan para su ulterior ejecución, y aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*.

_____. (2008): *Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: documento final de la conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*. Doha, Qatar.

_____. (2007): *Cooperación al desarrollo con los países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo*. Consultado el 10 de agosto de 2012 en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/16732/original/PaisesRentaMedia.pdf>>.

_____. (2002): *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey*. México.

_____. (2002): *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo*. Sudáfrica.

_____. (2000): *Declaración del milenio*. Nueva York.

_____. (1993): *Declaración y programa de acción de Viena*.
<<http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.CONF.157.23.Sp>> (consultado el 10 de agosto de 2012).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2002): *History of the 0.7% ODA Target*. Consultado el 10 de agosto de 2012, en: <<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/45539274.pdf>>.

_____. (2011): *Third draft outcome document for the fourth high level forum on aid effectiveness*. Busan, Korea, 29 november - 1 december 2011. Working party on aid effectiveness. Letter from the co-chairs.

Organización Mundial del Comercio. (2009). www.doha.rand-texttcs *Los textos de la ronda de Doha y documentos conexos*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2011): <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>> *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos* (consultado 10 de agosto de 2012).

UI Haq, Mahbub (1995): *El paradigma sobre el desarrollo humano. Organización de las Naciones Unidas* (consultado 10 de agosto de 2012). (<http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95_2.pdf>).

Este libro fue impreso en
Talleres de Ediciones Don Quijote, S. A. en junio de 2013.
La impresión consta de 600 ejemplares
en papel bond Antique de 80 gramos.



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL
**CARA
PARENS**
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

ISBN: 978-9929-54-017-0



9 789929 540170