

¿Por qué tanta frustración?

¿ POR QUÉ
TANTA ?

FRUSTRACIÓN

La cooperación internacional
en la década de la agenda
de la paz en Guatemala

Henry Morales López



El propósito de este trabajo es generar información estadística de primera fuente, así como un análisis amplio que sirva de insumo para continuar profundizando y debatiendo sobre la realidad actual de la cooperación para el desarrollo, el sistema globalizado de las relaciones internacionales, su institucionalidad, pero, fundamentalmente, para identificar de manera objetiva y crítica los avances, retrocesos y dificultades que se han afrontado para hacer vinculante la agenda de la paz con el entorno político y económico, nacional e internacional, que han estado implícitos en esta dinámica.

Ha sido una prioridad en este estudio, develar la pertinencia, factibilidad, calidad e impacto de la cooperación internacional en el marco del proceso de la implementación de la agenda de la paz en Guatemala. De igual forma, profundizar sobre cuáles fueron los factores de condicionalidad, coherencia y coordinación de la ayuda externa entre todos los donantes bilaterales y multilaterales.

Está corroborado que los problemas estructurales, generadores de pobreza y subdesarrollo, no pueden ser contrarrestados con fórmulas eminentemente económicas, sin tener un adecuado tratamiento político, social y humano. Los niveles crecientes de pobreza, vulnerabilidad social y económica en más del ochenta por ciento de la población, la ingobernabilidad, el retroceso democrático y la inseguridad política y social, son claros indicadores de que las políticas para salir del subdesarrollo generadas desde el Estado guatemalteco, con la importante contribución de la ayuda internacional, no están generando los cambios esperados en la problemática estructural del país.

ISBN:



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET



Movimiento para el Desarrollo Regional,
Humano y Ecológico Culturalmente
Sustentable del Altiplano Occidental
de Guatemala



Editorial
de
Ciencias
Sociales

¿Por que tanta frustración?



Movimiento para el Desarrollo Regional, Humano y
Ecológico Culturalmente Sustentable del Altiplano
Occidental de Guatemala

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

La cooperación internacional en
la década de la Agenda de la Paz
en Guatemala

HENRY MORALES LÓPEZ¹



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

¹ Henry Morales López, es Doctor en Economía por la UNED de España. Con especialidad en Economía del Desarrollo y Cooperación Internacional. Miembro del Consejo de Coordinación del Movimiento Tzuk Kim-pop.

327.19

M67

2007 Morales López, Henry

Porqué tanta frustración? . La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala.- Guatemala : Editorial de Ciencias Sociales, 2007.

168 p.: gráficas; 28 cm.

1.- Cooperación internacional.- 2.- Desarrollo económico 1996-2006.--
3.- América Central.-- 4.- Pobreza.-- 5.- América Latina.-- 6.- Política y gobierno.-- 7.- Política fiscal.-- 8.- Guatemala.-- 9- Sociedad civil.--
10.- Organizaciones no gubernamentales.--

Esta publicación es posible gracias al esfuerzo de la Embajada de Finlandia.

Publicación a a cargo de la Editorial de ciencias Sociales.

Diseño de portada: Juan Carlos Aguilar.

Fotografía de portada: Ricardo Ramírez Arriola

Se autoriza su reproducción parcial o total, siempre y cuando se cite la fuente.

ISBN: 99939-72-46-4

Editorial
de
Ciencias
Sociales



5a. ave. 6-23 zona 9
Ciudad de Guatemala
PBX: 23621431

ÍNDICE

ÍNDICE DE RECUADROS	7
ÍNDICE DE GRÁFICOS	8
LISTA DE SIGLAS	10
AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA	13
EN EL ENVÉS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: A MANERA DE PRÓLOGO	15
1. INTRODUCCIÓN	21
2. MARCO CONTEXTUAL EN LAS RELACIONES DE LA COOPERACIÓN EXTERNA PARA EL DESARROLLO	21
2.1 La contrarrevolución neoclásica y el neoliberalismo	22
2.2 El enfoque de desarrollo humano	31
2.3 La Agenda de la Paz	37
3. LA COOPERACION EXTERNA Y LA AGENDA DE LA PAZ EN GUATEMALA	41
3.1 Antecedentes de la cooperación externa en Guatemala	41
3.2 Definiciones y conceptos sobre la ayuda externa	43
3.3 Instrumentos y medios para canalizar la ayuda externa	45
3.4 La ayuda externa y el Gobierno de Guatemala	48
4. ANÁLISIS SOBRE EL FLUJO FINANCIERO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
A NIVEL MUNDIAL: 1996-2005	51
4.1 Distribución de la ayuda a nivel mundial	51
4.2 La ayuda externa en América Latina y el Caribe	54
4.3 La ayuda internacional para Centro América	56
5. ANÁLISIS GLOBAL SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA DÉCADA DE LA PAZ	
EN GUATEMALA: 1996-2006	59
5.1 Cooperación global de todos los donantes	63
5.2 Análisis sectorial de la ayuda oficial al desarrollo	69
6. ANÁLISIS SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD, LA CALIDAD, PERTINENCIA, COHERENCIA	
Y EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA AGENDA DE LA PAZ	85
6.1 Generalidades	85
6.2 Proceso de negociación previo a la firma de la paz firme y duradera	87
6.3 Institucionalidad de la paz	88
6.4 Institucionalidad pública para el desarrollo	90
6.5 La Comunidad Internacional y la Agenda de la Paz	90
6.6 La oligarquía económica y la firma de la paz	92
6.7 Consulta popular	93

6.8 La izquierda y la firma de la paz:	94
6.9 Desmovilización social y la agenda de la paz	95
6.10 Cooperación al desarrollo 1996-2006	96
6.11 La política fiscal y la Agenda de la Paz	97
6.12 Agendas compartidas: Agenda de la Paz, estrategias de reducción de la pobreza, coyunturas por emergencia, objetivos del milenio, tratados y acuerdos comerciales	98
6.13 Pertinencia de la ayuda al desarrollo	98
6.14 Calidad e impacto de la ayuda al desarrollo y la Agenda de la Paz	99
6.15 Las políticas de condicionalidad y las cláusulas democráticas	104
6.16 Los principales donantes en Guatemala	105
6.17 La cooperación internacional y los problemas estructurales en el país	107
6.18 Cooperación al desarrollo y los pueblos indígenas	111
6.19 Ayuda al desarrollo y la agenda política de las mujeres	114
6.20 La cooperación al desarrollo y el fortalecimiento de la sociedad civil	115
6.21 Diálogo político	115
6.22 Las ong Internacionales en Guatemala	117
6.23 Dificultades encontradas en la realización del estudio	117
7. CONCLUSIONES FINALES	119
8. ANEXO 1: ANÁLISIS SOBRE EL FLUJO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA	
POR DONANTE: 1996-2006	123
1. La cooperación de la Unión Europea en Guatemala	123
2. Cooperación de Estados Unidos	125
3. La cooperación japonesa en Guatemala	126
4. Cooperación de Cuba	127
5. Cooperación de la Comisión Europea	128
6. Cooperación de España	129
7. Cooperación de Alemania	131
8. Cooperación de los Países Bajos	132
9. Cooperación de Noruega	133
10. Ayuda externa de Suecia	134
11. Cooperación de Canadá	135
12. Cooperación de Austria	136
13. Cooperación de Dinamarca	137
14. Cooperación de Francia	138
15. Cooperación de Bélgica	139
16. Cooperación de Suiza	139
17. Cooperación de Italia	140
18. Cooperación de Finlandia	141
19. Ayuda externa del Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Grecia	142
20. Otros donantes bilaterales	144
21. Cooperación bilateral sur-sur	144
22. Cooperación de las instancias multilaterales en Guatemala: 1996-2006	146
23. Sistema de Naciones Unidas –ONU–	150
24. Asistencia financiera del Banco Mundial	155
25. Financiamiento del BID	157
26. Asistencia financiera del BCIE	159
BIBLIOGRAFÍA	161

Índice de recuadros

Recuadro 1: Las diez condiciones del Consenso de Washington	25
Recuadro 2: Objetivos y metas del milenio	34
Recuadro 3: Consideraciones sobre la Conferencia internacional para la financiación al desarrollo	35
Recuadro 4: Los acuerdos de paz firmados en el proceso de negociación	37
Recuadro 5: Principales puntos del Acuerdo de Paz Firme y Duradera	38
Recuadro 6: Antecedentes de la ayuda externa en Guatemala, por etapas de importancia: 1960-2006 ...	42
Recuadro 7: Principales políticas de condicionalidad definidas por los donantes, en la ayuda a la implementación de la Agenda de la Paz	43
Recuadro 8: Objetivos, políticas y convenios de la cooperación internacional con Guatemala	47
Recuadro 9: La política de cooperación internacional de Guatemala y sus estrategias	58
Recuadro 10: Instituciones responsables de coordinar, aprobar y ejecutar la cooperación internacional en Guatemala	49
Recuadro 11: Procedimientos para realizar la gestión financiera (préstamos y donaciones)	50
Recuadro 12: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la institucionalidad de la paz	88
Recuadro 13: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre el rol de la Comunidad Internacional	91
Recuadro 14: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre las élites de poder económico	93
Recuadro 15: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la reinserción de la URNG	94
Recuadro 16: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre los movimientos sociales	95
Recuadro 17: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la política fiscal	98
Recuadro 18: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales en temas relacionados a los Derechos Humanos, sistema judicial, seguridad	102
Recuadro 19: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre los problemas estructurales	108
Recuadro 20: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre los Pueblos Indígenas y la cooperación internacional	111
Recuadro 21: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la violencia contra las mujeres	113
Recuadro 22: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la participación social	114
Recuadro 23: Objetivos y sectores de colaboración de países de América Latina y el Caribe en Guatemala	145
Recuadro 24: Objetivos, políticas y planes de desarrollo de las principales instancias financieras multilaterales para Guatemala	146
Recuadro 25: Prioridades y marco estratégico de la ONU en Guatemala	150
Recuadro 26: Objetivos y políticas de las principales organizaciones	150
y fondos del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala	151
Recuadro 27: Principales programas y proyectos de la cooperación de la ONU al 2004	152
Recuadro 28: Principales programas y proyectos de la cooperación del Banco Mundial al 2004	156
Recuadro 29: Principales programas y proyectos de la cooperación del BID al 2004	158
Recuadro 30: Principales programas y proyectos de la cooperación del BCIE al 2004	159

Cuadro

Cuadro 30: Relación PIB, AOD, deuda externa. Gasto social. 1996-2006. Millones USD	83
--	----

Índice de gráficos

Gráfico 1:	AOD Total Neto Mundial todos los donantes por regiones: 1996-2005. Millones USD	51
Gráfico 2:	AOD Total Neto Mundial todos los donantes por año: 1996-2005. Millones USD	52
Gráfico 3:	AOD Total Neto Mundial de países del CAD:1996-2005. Millones USD	52
Gráfico 4:	AOD Total Neto Mundial de países del CAD:1996 -2005. Porcentajes	52
Gráfico 5:	AOD Total Neto Mundial de instancias multilaterales:1996-2005. Millones USD	53
Gráfico 6:	AOD Total Neto Mundial de instancias multilaterales:1996-2005. Porcentajes	53
Gráfico 7:	AOD Total Neto Mundial de la Unión Europea:1996-2005. Mill. USD y porcentajes	53
Gráfico 8:	AOD Total Neto América Latina todos donantes: 1996-2005. Millones USD	54
Gráfico 9:	AOD Total Neto América Latina principales donantes, 1996-2005, Millones USD	55
Gráfico 10:	AOD Total Neto todos donantes por países receptores: 1996-2005. Millones USD	55
Gráfico 11:	AOD Total Neto todos donantes para Centro América: 1996-2005. Millones USD	56
Gráfico 12:	AOD Total Neto todos donantes para Centro América: 1996-2005. Porcentajes	56
Gráfico 13:	AOD Total Neto principales donantes para C.A.: 1996-2005. Millones USD	57
Gráfico 14:	AOD Total Neto por año, todos donantes para C.A.: 1996-2005. Millones USD	57
Gráfico 15:	AOD Total Neto principales donantes para C.A.: 1996-2005. Millones USD	57
Gráfico 16:	Guatemala: AOD Total Neto de todos donantes: 1996-2006. Millones USD	64
Gráfico 17:	Guatemala: AOD Total Neto Unión Europea: 1996-2006. Millones USD	64
Gráfico 18:	Guatemala: AOD Total Neto Subvencionado por donante: 1996-2006. Millones USD	65
Gráfico 19:	Guatemala: Total Subvencionado de la U.E. por donante: 1996-2006, Millones USD	66
Gráfico 20:	AOD Total Neto Subvencionado de Estados Unidos: 1996-2006. Millones USD	66
Gráfico 21:	Guatemala: AOD Total Neto Subvencionado de Japón: 1996-2006. Millones USD	67
Gráfico 22:	Guatemala: AOD Total Neto Subvencionado de Cuba: 1996-2006. Millones USD	67
Gráfico 23:	AOD Total Neto Subvencionado todos donantes por año: 1996-2006. Millones USD	67
Gráfico 24:	AOD Total Subvenciondo todos donantes, promedio anual: 1996-2006. Millones USD	68
Gráfico 25:	AOD Total en cooperación técnica todos los donante: 1996-2006. Millones USD	68
Gráfico 26:	Guatemala: AOD por sectores todos los donante: 1996-2006. Millones USD	70
Gráfico 27:	AOD Neto en infraestructura social y servicios, 1996-2006. Millones USD	70
Gráfico 28:	Guatemala: AOD Neto en educación, 1996-2006. Millones USD	71
Gráfico 29:	Guatemala: AOD Neto en salud y población, 1996-2006. Millones USD	72
Gráfico 30:	Guatemala: AOD Neto distribución de agua y saneamiento, 1996-2006. Millones USD	72
Gráfico 31:	AOD Neto infraestructura, servicios económicos, 1996-2006. Millones USD	73
Gráfico 32:	Guatemala: AOD Neto en transporte y comunicaciones, 1996-2006, Millones USD	73
Gráfico 33:	Guatemala: AOD Neto en energía, 1996-2006. Millones USD	74
Gráfico 34:	Guatemala: AOD Neto en producción, 1996-2006. Millones USD	74
Gráfico 35:	Guatemala: AOD Neto en agricultura, silvicultura, pesca, 1996-2006. Millones USD	75
Gráfico 36:	AOD Neto manufactura extractiva, construcción, 1996-2006. Millones USD	76
Gráfico 37:	Guatemala: AOD Neto en comercio y turismo, 1996-2006. Millones USD	76
Gráfico 38:	Guatemala: AOD Neto en ayuda multisectorial, 1996-2006. Millones USD	77
Gráfico 39:	Guatemala: AOD Neto en programas de asistencia, 1996-2006. Millones USD	77
Gráfico 40:	Guatemala: AOD Neto en ayuda alimentaria, 1996-2006. Millones USD	77
Gráfico 41:	Guatemala: AOD Neto en ayudas de emergencia, 1996-2006. Millones USD	78
Gráfico 42:	Guatemala: AOD Neto en ayudas no específicas, 1996-2006. Millones USD	79
Gráfico 43:	AOD canalizado por ONGD, aproximacion anuales por país: 1996-2006. Millones USD	84
Gráfico 44:	AOD canalizado por la vía de ONGD, aproximaciones: 1996-2006. Millones USD	84
Gráfico 45:	Comparación entre AOD subvencionada y la deuda externa: 1996-2006. Millones USD	84
Gráfico 46:	Relación entre AOD subvencionada y pago de servicio de deuda: 1996-2006. Millones USD ...	84
Gráfico 47:	AOD subvencionada, amortización de deuda e intereses pagados: 1996-2006. Millones USD	85
Gráfico 48:	Relación, subvenciones, préstamos, inversión social: 1996-2006. Millones USD	85
Gráfico 49:	Guatemala: total subvencionado de la U.E. por donante: 1996-2006. Millones USD	123
Gráfico 50:	Total cooperación técnica de la Unión Europea por donante: 1996-2006. Millones USD	124

Gráfico 51: Total ayuda de emergencia de Unión Europea por donante: 1996-2006. Millones USD.....	124
Gráfico 52: Total Neto subvencion anual de Unión Europea : 1996-2006. Millones USD	124
Gráfico 53: AOD Total Neto por sectores, Unión Europea por donante: 1996-2006. Millones USD.....	125
Gráfico 54: AOD Total Neto subvencionado de Estados Unidos: 1996-2006. Millones USD	125
Gráfico 55: AOD Total Neto por sectores de Estados Unidos: 1996-2006. Millones USD	126
Gráfico 56: Guatemala: OAD Total Neto subvencionado de Japón: 1996-2006. Millones USD	126
Gráfico 57: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Japón: 1996-2006. Millones USD	127
Gráfico 58: Guatemala: OAD Total Neto subvencionado de Cuba: 1996-2006. Millones USD	127
Gráfico 59: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Cuba: 1996-2006. Millones USD	129
Gráfico 60: AOD Total Neto subvencionado de la Comisión Europea: 1996-2006. Millones USD	129
Gráfico 61: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de España: 1996-2006. Millones USD	130
Gráfico 62: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de España: 1996-2006. Millones USD	131
Gráfico 63: AOD Total Neto subvencionado de Alemania: 1996-2006. Millones USD	131
Gráfico 64: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Alemania: 1996-2006. Millones USD	132
Gráfico 65: AOD Total Neto subvencionado de Los Países Bajos: 1996-2006. Millones USD	132
Gráfico 66: OAD Total Neto por sectores de Los Países Bajos: 1996-2006. Millones USD	133
Gráfico 67: AOD Total Neto subvencionado de Noruega: 1996-2006 Millones. USD	133
Gráfico 68: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Noruega: 1996-2006. Millones USD	134
Gráfico 69: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de Suecia: 1996-2006. Millones USD	134
Gráfico 70: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Suecia: 1996-2006. Millones USD	134
Gráfico 71: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de Canadá: 1996-2006. Millones USD	135
Gráfico 72: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Canadá: 1996-2006. Millones USD	136
Gráfico 73: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de Austria: 1996-2006. Millones USD	136
Gráfico 74: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Austria: 1996-2006. Millones USD	137
Gráfico 75: AOD Total Neto subvencionado de Dinamarca: 1996-2006. Millones USD	137
Gráfico 76: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Dinamarca: 1996-2006. Millones USD	138
Gráfico 77: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de Francia: 1996-2006. Millones USD	138
Gráfico 78: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Francia: 1996-2006. Millones USD	138
Gráfico 79: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de Bélgica: 1996-2006. Millones USD	139
Gráfico 80: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Bélgica: 1996-2006. Millones USD	139
Gráfico 81: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de Suiza: 1996-2006. Millones USD	140
Gráfico 82: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Suiza: 1996-2006. Millones USD	140
Gráfico 83: Guatemala: AOD Total Neto subvencionado de Italia: 1996-2006. Millones USD	141
Gráfico 84: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Italia: 1996-2006. Millones USD	141
Gráfico 85: AOD Total Neto subvencionado de Finlandia: 1996-2006. Millones USD	142
Gráfico 86: Guatemala: AOD Total Neto por sectores de Finlandia: 1996-2006. Millones USD	142
Gráfico 87: AOD Neto subvencionado de otros Estados Miembros de la UE: 1996-2006, Millones USD	143
Gráfico 88: AOD Neto, sectores de otros Estados Miembros de la UE: 1996-2006. Millones USD	143
Gráfico 89: AOD Total Neto subvencionado de otros donantes: 1996-2006. Millones USD	144
Gráfico 90: AOD Total Neto subvencionado anual de otros donantes: 1996-2006. Millones USD	144
Gráfico 91: AOD Total Neto subvencionado de multilaterales: 1996-2006. Millones USD	148
Gráfico 92: AOD subvencionado de multilaterales (Sin la c.e.): 1996-2006. Millones USD	148
Gráfico 93: AOD Total Neto subvencionado anual de multilaterales: 1996-2006. Millones USD	149
Gráfico 94: Préstamos de principales instancias multilaterales a septiembre 2006. Millones USD	149
Gráfico 95: AOD Total Neto subvencionado de ONU general: 1996-2006. Millones USD	154
Gráfico 96: AOD Total Neto subvencionado de FNUAP, PMS Y PNUD: 1996-2006. Millones USD	155
Gráfico 97: AOD Total subvencionado de UNICEF, UNTA Y ACNUR: 1996-2006. Millones USD	155
Gráfico 98: AOD Total Neto subvencionado anual de ONU general: 1996-2006. Millones USD	155
Gráfico 99: Banco Mundial, préstamos y desembolsos: 1996-2006. Millones USD	157
Gráfico 100: BID, préstamos y desembolsos, a septiembre de 2006: 1996-2006. Millones USD	159
Gráfico 101: AOD Total Neto subvencionado del Fondo del BID: 1996-2006. Millones USD	159
Gráfico 102: BCIE, préstamos y desembolsos, a septiembre de 2006: 1996-2006. Millones USD	160

Lista de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional.
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
AO	Ayuda Oficial
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BIRD	El Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMC	Brigada Médica Cubana
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CAAP	Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo.
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centro América-República Dominicana
CE (C.E.)	Comisión Europea.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CERIGUA	Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala.
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad.
CICIACS	Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad.
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIIDH	Centro Internacional para la Investigación en Derechos Humanos.
CIDSE	Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad
CIFCA	Iniciativa de Copenhague para Centro América y México
CNAP	Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
COINDE	Consejo de Instituciones de Desarrollo
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
COS	Colectivo de Organizaciones Sociales
CUC	Comité de Unidad Campesina
DD.HH.	Derechos Humanos
EE.UU.	Estados Unidos de Norte América.

E.M. (EM)	Estados Miembros (de la Unión Europea)
ENIGFAM	Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares.
FAO	Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FIAN	Organización Internacional por el Derecho a Alimentarse
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FONAPZ	Fondo Nacional para la Paz.
FONGI	FORO de ONG Internacionales
G6	Grupo de diálogo
G7	Grupo de los 7 países más industrializados.
G-77	Grupo de los 77.
GTZ	Cooperación Técnica Alemana.
HIPC	Iniciativa para la Reducción de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados.
IEPADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible.
ICDF	Agencia de Cooperación y Fondo de Desarrollo de Taiwán.
IFC	Corporación Financiera Internacional.
INE	Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.
KFW	Banco de Fomento de Alemania.
MAIZ	Movimiento Amplio de Izquierdas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MILL.	Millones
MIPYMES	Pequeñas y Medianas Empresas.
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
Movimiento TZUK KIM-POP	Movimiento para el Desarrollo Regional, Humano y Ecológico Culturalmente Sustentable del Altiplano Occidental de Guatemala
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
ODF	Financiamiento Oficial para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEА	Organización de Estados Americanos.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OIT	La Oficina Internacional de Trabajo.
OMC	Organización Mundial del Comercio.

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONU	Organización de Naciones Unidas.
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OOF	Otras fuentes oficiales
OPEP	Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de Salud.
PAE	Políticas de Ajuste Estructural.
PEA	Población Económicamente Activa.
PIB	Producto Interno Bruto.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PNC	Policía Nacional Civil (de Guatemala).
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo.
PROPAZ	Programa por la Paz.
PPP	Plan Puebla Panamá.
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas.
RR.NN.	Recursos Naturales.
SCEP	Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de Guatemala.
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación de Guatemala.
SIAS	Sistema Integral de Atención en Salud.
TLC	Tratado de Libre Comercio.
U.E.	Unión Europea.
UNDAF	Marco Común de Cooperación de Naciones Unidas.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNIFEM	Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas.
UNTA	Alto Comisionado de Naciones Agrícolas.
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
USAC	Universidad Nacional de San Carlos de Guatemala.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
USD	Dólares de Estados Unidos.
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

La realización del estudio “La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala: ¿Por qué tanta frustración?”, realizado por el Dr. Henry Morales López, es un esfuerzo emprendido dentro del Movimiento Tzuk Kim-pop, en el marco de sus objetivos vinculados al seguimiento e incidencia de la agenda de cooperación internacional en Guatemala y Centro América. El Movimiento Tzuk Kim-pop, en nombre del Consejo de Dirección y de sus Organizaciones miembros: PLSM, CEDEPEM, CPD, Asociación PIES de Occidente y ADSOSMHU, queremos agradecer el invaluable apoyo solidario y financiero de la Embajada de Finlandia, que facilitó los recursos financieros para la realización del estudio. De igual forma, un agradecimiento a todas las personas e instituciones que proporcionaron información y emitieron opiniones en los diferentes tópicos de análisis realizados.

Para finalizar, el estudio está dedicado a todas las personas que no han perdido la perspectiva y esperanza de que “otra Guatemala es posible” y que continúan trabajando en la construcción de la paz, con justicia económica y social, democracia y equidad.

Este documento no tiene ningún valor comercial.

Lic. Jose Alfonso Ixcot Cotom
Coordinador del Movimiento Tzuk Kim-pop
Quetzaltenango, julio de 2007

EN EL ENVÉS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: A MANERA DE PRÓLOGO

En el parque a Centroamérica de la ciudad de Xelaju' (Xelajuj Noj en *k'iche'* significa "debajo de las diez sabidurías"), durante la tarde del 29 de diciembre de 1996, asistimos de manera voluntaria muchos paisanos activistas de organizaciones sociales y políticas, otros más cooperantes expatriados y visitantes, y los más convocados por ser algo extraordinario; en esta ciudad, aún se va al parque siempre que hay algo extraordinario. La tarde parecía ajena, un cielo poco acostumbrado sin el sol poniente, con nubes blanquigrises que en el absorto de la reflexión comunican. En esta ocasión, ese mensaje, preferí no comprenderlo pues mi voluntad (y creo todas las voluntades presentes) quería sobreponerse a la razón: a 200 kilómetros de distancia en un acto diplomático se firmaría la paz. Hace ya diez años de ese acontecimiento y la situación nacional deteriorada merece profundos análisis para comprender por qué la voluntad no fue suficiente y obtener más elementos críticos que exige la razón para continuar.

El presente estudio fue realizado por el Dr. Henry Morales con una lupa crítica, nos presenta un esfuerzo macro-micro comprensivo sobre el tema de la ayuda externa o cooperación internacional. En general, presenta los capítulos estructurados en dos planos, en el primero proporciona la información, los datos y cuando cabe los propósitos de los organismos internacionales o países que otorgan la ayuda o cooperación internacional, en un segundo plano, nos presenta un enfoque crítico al discurso, los datos o los propósitos con base en reflexiones académicas o de instituciones y actores sociales. El estudio se caracteriza por presentar datos desagregados desde el nivel mundial hasta alcanzar los datos correspondientes a Guatemala. Esta construcción de los datos se basa en fuentes secundarias provenientes de datos de la OCDE, CEPAL y FMI en ausencia de fuentes primarias y también utiliza estimaciones propias, así como se respalda en bibliografía académica, de instituciones involucradas en el tema y actores sociales. Suma a lo anterior entrevistas con actores guatemaltecos (hombres y mujeres) involucrados en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz que otorgan al estudio las voces necesarias para que cobre vida la reflexión.

En la introducción (capítulo 1) el autor plantea la justificación, los propósitos del estudio y las preguntas que le dieron el ordenamiento a los resultados presentados y al enfoque utilizado.

En el segundo capítulo el autor nos plantea el marco contextual en las relaciones de la ayuda externa o cooperación internacional. En este capítulo se realiza un ensayo sobre las actuales corrientes de pensamiento económico en las cuales predomina el pensamiento neoliberal; revisa el proceso de implantación del ajuste estructural iniciado en los años 80 del siglo pasado y propone que las actuales iniciativas regionales (ALCA, CAFTA, PPP, AAC-UE-CA) es una continuidad a dicho proceso y condicionan las políticas y objetivos de la cooperación

internacional que llega al país. Seguidamente nos plantea la participación de Naciones Unidas, su evolución hacia los Objetivos del Milenio y valoraciones críticas sobre el impacto real de las Cumbres, sus informes y sus derivaciones en programas o proyectos nacionales. Como cierre de este capítulo, discute la agenda de la paz como el encuadre de la ayuda externa y propone valoraciones sobre sus alcances desde distintos actores sociales y políticos, en los cuales prevalece la percepción sobre la ayuda externa como aliciente valioso señalándole a una parte de ella una actuación de “doble moral” desde lo económico frente al compromiso de la democracia y la paz.

El tercer capítulo discute sobre la ayuda oficial (desde los donantes) al desarrollo y la agenda de la paz en Guatemala. Se evidencia que la cooperación internacional se ofreció y concretó en el supuesto de ser ésta un compromiso de Estado y que el gobierno de Guatemala así lo asumiría. El capítulo ofrece una relatoría de los antecedentes de la ayuda externa a Guatemala desde el terremoto de 1976 a la actualidad. Se introduce un apartado sobre las definiciones y conceptos sobre la ayuda internacional y, otro sobre sus instrumentos y mecanismos para canalizarla. En un último apartado al capítulo se estudia cómo el gobierno de Guatemala entiende y se estructura en función de la ayuda externa que recibe.

El cuarto capítulo realiza un análisis global del flujo financiero de la cooperación internacional comprendida en el período 1996-2006. Resalta la importancia de América Latina en el conjunto de la cooperación y a aquellos hechos mundiales que han afectado la dirección del flujo. Se recoge la relación de la ayuda de los países del primer mundo en donde resalta la actitud ética de la cooperación nórdica al mantener el monto de su cooperación exterior superior al 0.7% de su PIB nacional. Se señala a Guatemala como el 9º país receptor de América Latina. En el contexto centroamericano, se señala a Nicaragua y Honduras como los países más dotados de ayuda externa. Las gráficas permiten al lector realizar varias lecturas de la cooperación en América Latina y Centro América.

En el quinto capítulo se realiza un análisis global sobre la ayuda externa a Guatemala durante el período 1996-2006. Este es un capítulo sumamente interesante ya que elabora diversas aproximaciones para comprender el impacto de la ayuda externa a Guatemala: por el monto de la cooperación por país subvencionada, técnica y por sector de atención. La tendencia general de la ayuda es en infraestructura social y servicios. El monto de la ayuda externa en el período fue de US \$ 3'428.0 millones de dólares en contraste con el dato de la deuda externa acumulada al 2006 de US \$ 3'958.26 millones de dólares y lo pagado en el concepto de servicios de la deuda de 3'696.0 millones de dólares durante el período. Es notoria la cooperación de Cuba tanto en ayuda subvencionada como técnica, ya que ocupa el tercer y segundo lugar por país, respectivamente. En este apartado, se realiza una caracterización de las organizaciones internacionales no gubernamentales de desarrollo, ONGD. El autor realiza una estimación de US \$ 600 millones de dólares los movilizados por estas ONGD durante el período y señala la tendencia a la disminución de sus fuentes de financiamiento y hacia la alianza política de éstas como estrategia ante los nuevos retos de la democracia en sus países y en el nuestro.

En el sexto capítulo, se realiza un análisis político sobre la institucionalidad, la calidad, pertinencia, coherencia y el impacto de la ayuda oficial de los donantes al desarrollo en la agenda de la paz en Guatemala. El autor parte de lecturas a los diversos discursos institucionales y sectoriales en Guatemala y valoraciones críticas obtenidas en entrevistas y en fuentes secundarias de actores que opinaron sobre el tema. De esta manera construye

una discusión sintética por aspectos de interés del autor relacionados con el tema del capítulo y deja al lector en la libertad de conjuntar dichos aspectos de la complejidad resultante entre el análisis político de la transición hacia la democracia y la evaluación de la ayuda o cooperación internacional.

En el séptimo capítulo, el autor realiza diversas conclusiones que permiten generar una valoración política global sobre cada uno de los anteriores capítulos del trabajo.

En el octavo capítulo, con el título “anexo 1”, se realiza un análisis sobre el flujo financiero a Guatemala de la cooperación internacional por donante durante el período 1996-2006. Con relación a la Unión Europea (Comisión Europea + Estados miembros) en el trabajo se identifica a España como el principal donante y un monto total de US \$ 1,337.0 millones de dólares de ayuda subvencionada. De esta cooperación Alemana sobresale por su cooperación técnica y España nuevamente por su ayuda de emergencia. Con relación a la ayuda de Estados Unidos se establece como al mayor país donante durante el período con una tendencia hacia la baja a partir del año 2003. Japón aportó al país US \$ 372 millones de dólares contenida en préstamos. Cuba aportó US \$ 332.4 millones de dólares de ayuda subvencionada durante el período. La cooperación de Cuba se registra a partir de 1999 por lo que en términos relativos su aporte en el último lustro debería aumentar al 13.2% reportado para el período en estudio. De igual manera, el lector puede considerar los datos aportados por las instancias multilaterales en ayuda externa al país y por ente: el sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BID y el BCIE. Con relación a estas últimas instituciones se presenta un cuadro descriptivo para cada una de las dinámicas de los préstamos: la deuda, la amortización y la gestión.

Finalmente, el estudio permite abordar de manera separada a cada capítulo proveyéndole al lector información suficiente para que la contraste con su propia experiencia y elabore conclusiones o interrogantes. La base de datos, si bien tiene un sesgo al no contar con información primaria como lo reconoce el autor, provee de una fuente bien estructurada para uso de las organizaciones sociales y populares en su lucha por la transición democrática. El texto deja flotando un llamado a la sociedad civil para realizar una auditoría social a todos aquellos programas o proyectos coejecutados por gobiernos o instituciones multinacionales como lo fueron por ejemplo: DECOPAZ cofinanciado por el BID, los proyectos ALA cofinanciados por la Unión Europea o el SIAS coejecutado por AID-BID, entre muchos más. Sin embargo, la lectura del documento en su conjunto pone a los tres últimos gobiernos (PAN, FRG y GANA) y al poder económico del país representado secularmente en la oligarquía criolla y capitalistas emergentes en el banquillo de los acusados como los responsables de los magros resultados alcanzados a pesar de la generosa e interesada ayuda internacional, que de ayuda a la construcción de la paz y democracia pasó a constituirse en el envés de la gestión gubernamental neoliberal.

Dr. Jacobo Dardón
Miembro Fundador del Movimiento Tzuk Kim-pop
Altiplano Occidental, julio 2007

1. INTRODUCCIÓN

La importancia que tiene estudiar la cooperación internacional como un importante componente de la economía y desde una perspectiva de análisis social, es sin duda una invitación a generar un amplio debate alrededor de las causas y efectos que provocan subdesarrollo en el mundo. Desde el surgimiento de la ayuda externa en los años cuarenta del siglo pasado, se ha pretendido transformarla en un instrumento financiero que coadyuve a generar equilibrio en los desiguales índices de inequidad que existen entre las naciones desarrolladas y los países en vías de desarrollo. Y es en este ámbito que el análisis de la cooperación nos lleva a ubicar su estudio e interpretación dentro de los marcos teóricos de la economía del desarrollo y de sus distintos modelos y enfoques.

El estudio de la cooperación externa, su proceso evolutivo, su institucionalidad y sobre todo su pertinencia y viabilidad, sólo es posible si se realiza dentro del marco de las relaciones internacionales, fundamentalmente vinculando factores económicos y políticos con los valores democráticos y humanistas que dictan y sustentan las políticas y objetivos de la ayuda para el desarrollo. Es imprescindible estudiar los factores causales y estructurales generadores de inequidad y pobreza, así como los intereses sociogeográficos y políticos en las relaciones entre países e instancias “donantes²” y “receptores³” de ayuda.

Los propósitos centrales en la realización de este estudio se sustentan en develar la pertinencia, factibilidad, calidad e impacto de la cooperación internacional en el marco del proceso de la implementación de la agenda de la paz en Guatemala. De igual forma, profundizar sobre cuáles fueron los factores de condicionalidad, coherencia y coordinación de la ayuda externa entre todos los donantes bilaterales y multilaterales.

El estudio se planteó sobre la base de interrogantes que generaran un análisis objetivo y crítico en todos aquellos elementos centrales que hacen vinculante la cooperación y la agenda de la paz. Una de las primeras preguntas en cuestión fue determinar en qué contexto económico y político se ha ejecutado la cooperación externa en Guatemala. Esta pregunta nos llevó a analizar cómo se diseñan las políticas de cooperación al desarrollo hacia países con niveles de pobreza y exclusión extrema y con modelos socioeconómicos dependientes, concentradores y excluyentes. Se plantearon preguntas dirigidas a establecer si las políticas de condicionalidad “positivas” se han aplicado y si existe la suficiente coherencia y vinculación entre países donantes e instancias multilaterales en sus objetivos y políticas. Teniendo como propósito identificar si la ayuda ha contribuido a la transformación económica y

² El término “donante” se aplicará como una referencia general a todos aquellos países o instancias multilaterales que generan cooperación al desarrollo en los países que lo demandan.

³ El término “receptor” es utilizado en referencia a los países que reciben ayuda al desarrollo por parte de los países e instancias bilaterales y multilaterales de cooperación.

social en el país, se generaron preguntas dirigidas a corroborar si la cooperación ha promovido cambios objetivos en la dinámica económica, política, social, cultural y ambiental alrededor de la agenda de la paz. En el ámbito de la gobernabilidad y la democracia, se plantea como interrogante si la ayuda ha contribuido a la transición democrática del país. En el contexto del diálogo político se generan interrogantes sobre el nivel de participación de los distintos actores sociales en la definición y ejecución de las políticas y estrategias de cooperación. Fue imprescindible la identificación y vinculación de la ayuda con el rol político, económico e institucional de parte del Estado, el gobierno y los sectores de poder político y económico en el país dentro de todo el proceso de análisis. Y se concluye con la interrogante de identificar cuál es el papel de las ONG europeas y guatemaltecas en el acompañamiento al proceso de ejecución de la Agenda de la Paz.

El propósito de este trabajo es generar información estadística de primera fuente, así como un análisis amplio que sirva de insumo para continuar profundizando y debatiendo sobre la realidad actual de la ayuda al desarrollo, el sistema globalizado de las relaciones internacionales, su institucionalidad, pero fundamentalmente, identificar con un análisis objetivo y crítico, los avances, retrocesos y dificultades que se han afrontado para hacer vinculante la agenda de la paz, con el entorno político y económico, nacional e internacional, que han estado implícitos en esta dinámica.

Se agradecen los múltiples aportes recibidos para el acopio de información, así como los comentarios a diversos tópicos planteados, sin embargo los puntos de vista, manejo de información, análisis y conclusiones en este trabajo es de responsabilidad única y directa del autor del estudio.

2. MARCO CONTEXTUAL EN LAS RELACIONES DE LA COOPERACIÓN EXTERNA PARA EL DESARROLLO

Hablar de la cooperación para el desarrollo es entender las relaciones económicas, políticas y sociales entre países dentro de un marco del pensamiento económico y la teoría del desarrollo. Es proporcionar una concepción multidisciplinaria del desarrollo, integrando de forma sistemática todos aquellos factores que son la causa del subdesarrollo y la pobreza en el mundo. La cooperación externa ha evolucionado fundamentalmente sobre la base del desarrollo económico, pero implícitamente ha aplicado criterios donde se hacen valer intereses y prioridades geopolíticos entre los países “donantes” y “receptores”. Existe una vinculación directa entre la ayuda al desarrollo, la política exterior y la proyección del poder de los países donantes. Al respecto “...la ayuda externa es primero y principalmente una técnica de la diplomacia. Es, en otras palabras, un medio por el que una nación intenta que otras naciones actúen de la forma deseada (...) Por ello, la política de ayuda externa es política exterior, y como tal es objeto de controversia tanto en la arena política doméstica como en la internacional” (David Baldwin, 1966).⁴ En esta perspectiva, “ni la pobreza, ni el desarrollo pueden ser vistos como un fenómeno exclusivamente económico. Los factores desencadenantes del desarrollo o de la privación del mismo se refuerzan mutuamente y afectan diversas dimensiones de la vida humana” (Jorge Chávez, 2001⁵). En la actualidad, la ayuda externa se ha consolidado en un imprescindible instrumento de política exterior. Al respecto Armando Robles (2000⁶) plantea que “lo que hoy llamamos cooperación económica entre países se ha montado sobre esta doble visión de los pobres y de la pobreza, oscilando con frecuencia entre ambas, intensificando una a otra, pero sin todavía lograr una integración científica y técnica, y por lo tanto, social y política de ambas. En consecuencia la pobreza no desaparece, más aún, ni siquiera disminuye, más bien aumenta”.

Para poder comprender la evolución de la ayuda al desarrollo, sus causas, naturaleza y tendencias, es necesario analizar las diferentes teorías y enfoques económicos y políticos que sobre el tema se han establecido y se han aplicado a nivel global, principalmente alrededor de la vinculación que existe entre la cooperación al desarrollo, los modelos económicos imperantes y el enfoque de desarrollo humano. Para el caso de Guatemala en la última década, el análisis de la cooperación no puede darse sin detenernos a profundizar el marco programático que se generó alrededor de la Agenda de la Paz, las diversas iniciativas que se han generado alrededor de las estrategias de reducción de pobreza, los objetivos del milenio, los tratados y acuerdos comerciales y las coyunturas generadas por las vulnerabilidades ambientales existentes.

⁴ Baldwin, David A., *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, New York: 1966.

⁵ Chávez O., Jorge A., *De la utopía a la política económica: para una ética de las políticas económicas*, Salamanca: Editorial San Esteban, 1999.

⁶ Robles, J. Armando, *¿Un Nuevo marco para la cooperación? políticas económicas de la Unión Europea en Costa Rica: Marco sociocultural de la cooperación económica: limitaciones y posibilidades*, Heredia, Costa Rica: Publicaciones Universidad Nacional, 2001.

2.1 La contrarrevolución neoclásica y el neoliberalismo

A partir de la década de los años ochenta, la propuesta keynesiana sobre el Estado de Bienestar⁷ en los países desarrollados y el llamado “tercer mundo” es cuestionada a partir de la experiencia generada en la aplicación de estrategias de desarrollo donde el Estado jugaba un papel fundamental, así como la aplicación de medidas proteccionistas y de promoción de la industria para evitar dependencia externa. La propuesta neoliberal basada en la economía neoclásica⁸, refuerza su estrategia de intervención y busca influir en la economía del desarrollo. Los fundamentos principales de los neoclásicos iban dirigidos a una crítica profunda sobre el papel del Estado en la economía y una crítica hacia el enfoque de la industrialización por sustitución de importaciones, sosteniendo que el crecimiento sólo podría darse si se liberalizaba la economía a nivel interno y por medio de la apertura comercial y financiera de los países. Los neoclásicos hicieron una crítica directa a los economistas heterodoxos⁹, así como a los diferentes enfoques aplicados desde esta teoría a la propuesta del estructuralismo¹⁰, el enfoque de las necesidades básicas¹¹ y la llamada economía radical

⁷ El Estado de Bienestar comenzó a aplicarse en Estados Unidos luego de la Gran Depresión, el cual se amplía a otros países occidentales durante la Guerra Fría y a partir de la crisis petrolera de 1973 comenzó su decadencia. Se llama así al conjunto de programas de la seguridad social que fueron destinados a proporcionar un mínimo nivel de vida digno a las personas con menores posibilidades económicas dentro de la economía capitalista. Estos programas incluyeron créditos hipotecarios (para viviendas), atención sanitaria gratuita, mejoras en los salarios, jubilaciones, y, en ocasiones, cupones de descuento para la obtención de alimentos. Las personas destinatarias de estos programas fueron las que vivieron en la pobreza, en particular aquellas familias que no superaban determinado límite de ingresos. Los programas del Estado de Bienestar se financiaban mediante los presupuestos del Estado y las aportaciones de las corporaciones locales y regionales y el pago de mayores impuestos por parte de las grandes empresas.

⁸ Economía neoclásica: es un enfoque económico basado en el análisis marginalista y el equilibrio de oferta y demanda. Entre los supuestos de enfoque neoclásico está que el comportamiento económico surge del comportamiento agregado de individuos (u otro tipo de agentes económicos) que son racionales y tratan de maximizar su utilidad económica o beneficio mediante elecciones basadas en la información disponible. La economía neoclásica empieza con la premisa de la propiedad privada y el interés privado.

⁹ Economía heterodoxa: La economía heterodoxa es una corriente de economistas que promueve el desarrollo de la ciencia económica utilizando nuevas formas de pensar la economía. La economía heterodoxa se define como oposición a la economía convencional y que en un período determinado se impone como dominante en el mundo académico, en la política económica y en las ideas. En efecto, el espectro que cubre el concepto heterodoxo es muy amplio. En él pueden converger economistas keynesianos, postkeynesianos, marxistas, institucionalistas, regulacionistas, evolucionistas, ecologistas, rraffianos, socio-economistas, etc., pero su común denominador es la búsqueda de explicaciones científicas, claras y rigurosas de la dinámica real de la economía. No se trata sólo de la construcción de explicaciones alternativas al modelo neoclásico, sino fundamentalmente de aceptar y afrontar el reto cognitivo y explicativo de los fenómenos que enfrentan los economistas.

¹⁰ Estructuralismo: El estructuralismo está fundamentado en la teoría del desarrollo y en la economía política internacional. Uno de los más importantes aportes de este enfoque fue la promoción de un desarrollo endógeno, hacia adentro, el cual se sustentaba sobre la base de la propuesta de generar industrialización y sustituir así la dependencia comercial. La corriente estructuralista dentro de la teoría de la dependencia planteó la reforma del capitalismo en todos los niveles (nacional e internacional) y logra vincular el subdesarrollo como un problema global. La propuesta de reformar el sistema capitalista fue una de las corrientes más aceptada y respaldada dentro de este enfoque. En este enfoque la unidad de análisis es el sistema capitalista mundial, que se considera compuesto por un “centro” y una “periferia” cuyas economías se articulan de forma tal que el excedente tiende a acumularse de forma desigual, privilegiando al “centro” e impidiendo el desarrollo de la periferia.

¹¹ Enfoque de las necesidades básicas: El enfoque de las necesidades básicas se fundamentó como un instrumento de transformación y solución a los problemas del tercer mundo. Son las Naciones Unidas quienes lo aplican de forma más amplia a mediados de la década de los setenta. Este enfoque se transformó en una de las propuestas más avanzadas, desde una perspectiva social, para generar cambios sociales y solución a los problemas de la pobreza dentro de la teoría de la economía del desarrollo. Fueron diversos los análisis y propuestas generadas alrededor de los aspectos sociales (población, educación y salud), el medio ambiente, entre otros.

del desarrollo. Esta contrarrevolución¹² neoclásica como se le denominó, influyó enormemente en los distintos organismos internacionales vinculados al desarrollo. El Consenso de Washington y los programas de ajuste estructural fueron determinados desde este planteamiento, al igual que las políticas que muchos países optaron con relación a la apertura comercial de sus mercados. El enfoque planteaba realizar un cambio en el análisis económico diferente al sugerido por los estructuralistas, es decir, un análisis más específico para los países en vías de desarrollo y orientar a generar un análisis convencional sin ninguna particularidad diferenciada entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

El contexto político y económico internacional que se vivía en la década de los ochenta, facilitó que el enfoque de la contrarrevolución neoclásica tuviera aceptación: la existencia de gobiernos conservadores en los países desarrollados; la crisis que estaba generando la deuda externa en la mayoría de países en vías de desarrollo; el importante crecimiento económico que diversos países asiáticos tenían implementando medidas de liberalización comercial (con una mínima participación del Estado). Es así como el enfoque neoliberal comienza a tener una fuerte influencia en la economía del desarrollo y la cooperación externa.

2.1.1 El enfoque neoliberal

Sobre la base de los planteamientos neoclásicos, de que el mercado es la vía para que los factores productivos se desarrollen plenamente, generen eficacia, competitividad, crecimiento económico, estabilidad y en consecuencia, generen empleo y bienestar social, el enfoque neoliberal se transforma en la principal base de las políticas económicas que se aplican en América Latina y el Caribe.

Una característica del modelo neo-liberal en las relaciones externas, además de la liberalización financiera, es la eliminación de aranceles, subsidios y cuotas en el intercambio de bienes y servicios. Max Neef¹³ (1986) reafirma que el neo-liberalismo comienza a irrumpir con fuerza y posesionar sus normas, primero, porque a pesar de poder impulsar el crecimiento económico no es generador de desarrollo y segundo, porque sus supuestos de racionalidad económica son profundamente mecanicistas e inadaptables a las condiciones de los países pobres, donde la miseria no puede erradicarse como consecuencia de la liberación de un mercado. Alberto Hidalgo Tuñón¹⁴ (2000) plantea que la contrarrevolución neoclásica y el resurgimiento del neoliberalismo suele atribuirse a la llegada de los conservadores al poder pero no puede olvidarse el agotamiento de los modelos socialistas y el catastrofismo de la teoría de la dependencia.¹⁵ En esa misma perspectiva, Luis Londoño (1998)¹⁶ establece que

¹² La definición de contrarrevolución neoclásica surge por la forma como se implanta, de una manera abierta y liberal y que supuso una ruptura sin paliativos con la evolución anterior de la economía del desarrollo.

¹³ Max-Neef, Manfred A y Antonio Elizalde, Eds., *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*, Santiago de Chile: CEPAL, 1996.

¹⁴ Hidalgo Tuñón, Alberto, *Teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo: Una interpretación*, Oviedo. Editorial de la Universidad de Oviedo, 2000.

¹⁵ Teoría de la dependencia: Las bases de la teoría de la dependencia se inician a finales de los cincuenta, como resultado, entre otros, de las investigaciones de la CEPAL. Se llama teoría de la dependencia a un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico. La teoría de la dependencia se fundamenta en conceptos y categorías marxistas, la cual se transformó en una importante escuela de pensamiento en América Latina. Durante las décadas de los sesenta y setenta aportó una diversidad de estudios socioeconómicos sobre la región.

¹⁶ Posada Londoño, Luis y Elkin Pimiento, Eds, *Desarrollo económico sostenible, relaciones económicas internacionales y recursos minero-energéticos en Colombia*, Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

el diagnóstico neoliberal, en lo fundamental, sostiene que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollo que aún prevalece en los países latinoamericanos se derivan de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles.

Las instancias bilaterales y multilaterales asumen la lógica neoliberal en sus políticas de cooperación externa. Los efectos de estas medidas, provocaron que todas aquellas políticas de desarrollo que se aplicaban en muchos países subdesarrollados se hayan transformado en obsoletas. En este contexto, el papel que desempeñó Estados Unidos en relación a las instancias multilaterales, como es el caso del Banco Mundial y el FMI, fue dominante en términos de sus políticas y decisiones estratégicas.

La década de los ochenta significó también un recrudecimiento del conflicto Este-Oeste. La ayuda externa estuvo vinculada a las estrategias de seguridad y de contención por parte de algunos países desarrollados, contra todo movimiento revolucionario surgido en los países subdesarrollados en busca de cambios políticos, sociales y económicos. En este contexto los conflictos en Centroamérica pasaron a ser parte de la “Guerra Fría”. En el caso de Estados Unidos, la ayuda directa de la Administración de Ronald Reagan a los gobiernos de la región para contrarrestar los movimientos revolucionarios de Nicaragua, el Salvador y Guatemala fue una clara evidencia de estas políticas.

2.1.2 Las políticas de ajuste estructural

Las políticas de ajuste estructural –PAE– se transformaron en una vital herramienta del enfoque neoliberal y que los países desarrollados e instancias financieras internacionales aplicaron fundamentando que era el camino más viable para que los países pudieran salir del subdesarrollo. Las PAE se inician en la década de los setenta por medio de los préstamos de ajuste estructural creados por el Banco Mundial. Estas políticas se han aplicado en casi todos los países en vías de desarrollo, fundamentalmente en la década de los años ochenta y en la actualidad aún se impulsan con más fuerza, sobre todo en los países considerados como países más empobrecidos y endeudados que son parte de la iniciativa “HIPC”¹⁷ (por sus siglas en inglés), como es el caso de Nicaragua y Honduras. El Ajuste Estructural fundamenta su propuesta con base en la apertura comercial, las privatizaciones, la desregulación del sistema financiero, de los mercados de bienes y del régimen laboral. Las PAE se fundamentan en políticas que plantean resolver los problemas macroeconómicos sobre una lógica de intervención de medidas económicas de corto y mediano plazo. Estas políticas han influido en la lógica de la cooperación externa, transformándose en la principal estrategia por parte de los países e instancias donantes. Como consecuencia de las PAE se crea a finales de los años ochenta el Consenso de Washington, que determina una matriz de política económica que centra su acción en resolver las crisis macroeconómicas en los países en desarrollo. El consenso acordado entre el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), países desarrollados y otros organismos internacionales fue sobre la base de diez condiciones macroeconómicas básicas.

¹⁷ Alivio de deuda (“iniciativa HIPC”): esta iniciativa proviene de los países que conforman el “G7” y es promovida fundamentalmente por el Banco Mundial. Se orienta al apoyo de los países más pobres y con niveles altos de deuda externa. Su propósito es reducir la deuda externa de los países afectados hasta alcanzar un límite de endeudamiento posible de ser asumido de manera sostenible, pudiendo tener la deuda una condonación de hasta un 80% del valor nominal acumulado. Esta iniciativa conlleva estrictos requisitos para que los países se consideren aceptados de ser intervenidos (deben impulsar medidas de ajuste estructural en un lapso de 6 años hasta alcanzar condiciones aptas para hacer efectivo el HIPC).

Recuadro 1: Las diez condiciones del Consenso de Washington

- Disciplina fiscal, que garantice un excedente presupuestario.
- Desvío de las prioridades del gasto público en dirección a las áreas más productivas.
- Reforma impositiva encaminada a bajar las tasas de impuesto.
- Liberalización de los mercados financieros; mantenimiento de tipos de cambio estandarizados y competitivos.
- Liberalización del comercio, supresión de las contingencias y baja de aranceles aduaneros.
- Igual tratamiento a las inversiones extranjeras directas que a las internas.
- Privatizaciones.
- Desregulaciones.
- Sectores con fines sociales.
- Garantía de los derechos de propiedad.

Fuente: datos recabados del libro *Más allá del Consenso de Washington* de Burki y Perri, 1998.

El ajuste estructural se transformó en una condición elemental por parte de los organismos internacionales para que los países en vías de desarrollo pudieran acceder a préstamos financieros. A finales de los años ochenta existió un crecimiento menor del 3% (tasas inferiores a las experimentadas entre 1950 y 1980) en América Latina. Durante este período la región latinoamericana fue altamente dependiente del exterior, fundamentalmente de Estados Unidos, tanto política como financieramente. Las instancias multilaterales y agencias de cooperación de los países desarrollados pasaron a dirigir la vida económica y política de estos países. La crisis de la deuda externa se extendió de forma alarmante en toda América Latina y el Caribe. El monto de deuda era cercano a los 8,500 millones de dólares al inicio de los años ochenta, llegando a alcanzar la cifra de 22,000 millones a inicios de 1990, lo que significaba cerca del 80% del PIB regional (Gerardo Timossi,¹⁸ 1991).

En el ámbito del desarrollo, las medidas de crecimiento económico aplicadas estaban planteadas como una alternativa para reducir la pobreza. De acuerdo con los informes del Banco Mundial a finales de los años ochenta el impacto de estas medidas tenía ya resultados objetivos. La mayoría de países con medidas de ajuste estructural tenían indicadores que señalaban un aumento en la desigualdad social, la pobreza y con claros indicios de recesión económica. El Banco Mundial en su informe de 1991 señala que las medidas de Ajuste Estructural estaban propiciando una obstrucción a los intereses nacionales de luchar contra la pobreza. Como consecuencia de los efectos de estas medidas de ajuste y estabilización estructural se generan iniciativas transitorias que pudieran disminuir sus efectos, fundamentalmente en los sectores sociales más marginados, de aquí surgen los fondos de inversión social y los programas de inversión en capital humano motivados por el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

En la actualidad, continuando con el análisis del enfoque favorable al mercado, existen varios escenarios económicos y comerciales que están influyendo y condicionando la cooperación externa en Centro América y Guatemala. Entre los más importantes se pueden citar cuatro iniciativas que están en proceso de gestación, como son: el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas); el PPP (el Plan Puebla Panamá); el Tratado de Libre

Comercio entre Centro América, República Dominicana y Estados Unidos; y el Acuerdo Comercial entre Centro América y la Unión Europea. A continuación una breve caracterización de estas iniciativas:

*Acuerdo de Libre Comercio de las Américas –ALCA–*¹⁹: El ALCA es una iniciativa para América Latina y el Caribe que puso en marcha el ex presidente estadounidense George Bush (padre), el 27 de junio de 1990. A partir de 1991, la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI–, como parte de su agenda política incluye la temática de la integración regional y sub-regional, así como el fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas entre los países del mundo, generando así, condiciones políticas para plantear la pertinencia de acuerdos o tratados de libre comercio entre regiones y países. Fue en diciembre de 1994, durante la Cumbre de las Américas en Miami, donde los presidentes de 34 países de la región²⁰ acuerdan establecer formalmente el ALCA, comprometiéndose a tener condiciones óptimas para su establecimiento al año 2000 y el acuerdo concluido en término de sus negociaciones para finales del 2005. Entre las acciones que se han encaminado está la constitución de 12 grupos de trabajo (que se transformaron posteriormente en nueve grupos de negociación²¹) por parte de los ministros de comercio de la región, quienes elaboraron un plan de acción el cual contempla la recopilación de información sobre las actuales relaciones comerciales que existen bi-regionalmente. Entre 1995 y 2003 se desarrollaron ocho reuniones ministeriales. En 1998 se realizó la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile y en 2001 la Tercera Cumbre en Québec, Canadá. En marzo de 1998, como resultado de la Declaración Ministerial de San José, Costa Rica, el ALCA se ha fortalecido por el acuerdo asumido de iniciar las negociaciones. Durante 2001 se publica el primer borrador del ALCA. Las negociaciones sobre los aranceles comienzan durante 2001.

El ALCA en la actualidad no ha podido desarrollarse plenamente de acuerdo con sus objetivos, entre otras causas por la determinación de países de América del Sur de no apoyar la iniciativa y generar procesos alternativos, más propios e independientes de Estados Unidos. Los gobiernos de la región, en reuniones recientes han manifestado el interés de retomar las conversaciones para que el ALCA pueda ser una realidad. En este marco, es el gobierno mexicano quien está tomando la iniciativa de acciones alrededor de este acuerdo.

¹⁸ Timossi, Gerardo, *Centroamérica, deuda externa y ajuste estructural: las transformaciones económicas de la crisis*, San José: DEI/CADIS, 1989.

¹⁹ La información (estadística y constitutiva) que se utiliza en este apartado proviene de los documentos oficiales que dan sustento a esta Asociación.

²⁰ El ALCA estará conformado por 34 países de América Latina y el Caribe: países miembros del TLCAN –Tratado de Libre Comercio del Norte– (Canadá, Estados Unidos y México); MCCA –Mercado Común Centroamericano– (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica); CAN –Comunidad Andina– (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); MERCOSUR –Mercado Común del Sur– (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); CARICOM (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Bahamas, St Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago). Cuba es el único país que no estaría en el ALCA.

²¹ Los temas de negociación son: propiedad intelectual, inversión-subsidios, agricultura, acceso a mercados, compras del sector público, servicios, solución de controversias, política de competencia, anti-dumping y derechos compensatorios. Otros temas a negociar: sociedad civil, comercio electrónico, economías más pequeñas, facilitación de negocios y asuntos institucionales.

*El Plan Puebla Panamá –PPP–*²²: El PPP debe ser comprendido como parte integral del ALCA. En opinión de los gobiernos participantes, es un instrumento concebido como medio para lograr la inserción de la región centroamericana y el Sur de México a la economía regional y como un componente previo a la conformación del ALCA. Este Plan fue propuesto por el gobierno mexicano, planteando una estrategia compuesta por un conjunto de iniciativas y proyectos a implementar desde el Sureste mexicano hasta Panamá.²³ El PPP se formaliza en la Cumbre Extraordinaria sobre Mecanismos de Diálogo y Concertación de Tuxtla, realizada en El Salvador en junio de 2001. El PPP formalmente inició el 15 de junio de 2001.

La implantación del PPP está contemplada en varios componentes: aplicación de programas de ajuste estructural para crear las bases de esta iniciativa; la inclusión de tratados de libre comercio, que vaya determinando el marco jurídico para garantizar la eliminación de las barreras al flujo de capitales, mercancías y servicios; y las creación de la infraestructura para garantizar el buen funcionamiento del comercio y la inversión en la región. Organizaciones sociales han planteado que en el PPP se contempla una estrategia de militarización para toda la región, encaminada a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, como parte de las nuevas prioridades de los Estados Unidos. En la actualidad el PPP continúa estableciendo las condiciones para impulsar las grandes iniciativas mesoamericanas. Los resultados no han sido los esperados de acuerdo a su plan de acción, fundamentalmente por la existencia de factores políticos en la región que no han favorecido a su implementación.

Durante el mes de abril de 2007, se llevo a cabo en Campeche, México, la Cumbre de Mandatarios para el fortalecimiento del PPP (gobiernos de: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá) con el propósito de reafirmar su compromiso con el mecanismo y los principios de integración que rigen su misión. Entre los acuerdos y compromisos asumidos y que son parte de su acta firmada se mencionan: “reconociendo que los logros alcanzados y la evolución de los trabajos dentro del Plan Puebla Panamá han permitido profundizar las coincidencias que los países miembros tenemos frente a la integración mesoamericana como una respuesta a los desafíos y oportunidades que nos presenta la coyuntura internacional”; “Impulsar una mayor articulación entre el Plan Puebla Panamá y el Sistema de Integración Centroamericana para lo cual instruimos a su Secretaría General y a la comisión ejecutiva a revisar el Acuerdo de Cooperación Funcional con la Dirección Ejecutiva del Plan Puebla Panamá”; “Invitar a los organismos, agencias especializadas y programas del Sistema de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la Unión Europea, la Cumbre Iberoamericana a través de su secretaría y otras agencias de cooperación y países amigos a enriquecer la agenda mesoamericana para coordinar acciones que redunden en beneficio de la prosperidad de la región”; “Exhortar respetuosamente al Congreso de los Estados Unidos a la pronta aprobación de los acuerdos de Libre Comercio suscritos por el Gobierno de este país y los gobiernos de Colombia y Panamá”.

²² La información (estadística y constitutiva) que se utiliza en este apartado proviene de los documentos oficiales que los gobiernos han firmado, así como de análisis de diversos economistas y analistas políticos.

²³ Está dirigido a los estados del sur y sureste de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y a los países centroamericanos (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

*El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana:*²⁴ El CAFTA, por sus siglas en inglés, fue propuesto por el presidente de EE.UU. George Bush (hijo) el 16 de enero de 2002 en la OEA. En enero de 2003, se inicia el proceso de negociación entre los gobiernos de los países de Estados Unidos y Centro América. Para el proceso de negociación se conformaron cinco mesas de trabajo: acceso a mercados (bienes agrícolas, industriales, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, reglas de origen, procedimientos aduaneros, facilitación del comercio, textiles y vestido); servicios e inversión (servicios, inversión, entrada temporal de personas de negocios, comercio electrónico); resolución de controversias y asuntos institucionales (solución de controversias, asuntos institucionales, transparencia, antidumping y derechos compensatorios); laboral y ambiental (temas laborales y medioambientales); y otros temas (compras de gobierno, propiedad intelectual y otros temas). El representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick, y los ministros de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Acuerdo de Libre Comercio en mayo de 2004. Las negociaciones del Tratado terminaron el 17 de diciembre de 2003.

En la actualidad este tratado ha iniciado su fase de implementación en la mayoría de países de Centro América. Los países centroamericanos han tenido dificultades para tener una posición unificada en las negociaciones. La existencia de disputas territoriales que no están solucionadas, la no existencia de una estructura jurídica real y efectiva, los diferentes intereses económicos y políticos, los problemas sociales y económicos internos de cada país y la debilidad de las propuestas técnicas en la negociación, han concluido que el único favorecido será el mercado estadounidense. Costa Rica es el único país que no ha ratificado el TLC. Próximamente se llevará a cabo un referéndum para determinar si se aprueba o no el Tratado.

*Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América*²⁵: este Acuerdo esta sustentado en tres grandes pilares: cooperación al desarrollo, diálogo político y acuerdo comercial. En este inciso se abarcará principalmente lo relacionado al componente comercial.

La Unión Europea ha iniciado diferentes procesos de negociaciones comerciales con América Latina y el Caribe. Las relaciones se vieron fortalecidas en los años noventa al generarse una mayor promoción comercial entre las regiones. Los factores que resaltaron en este cambio de política fue la apertura económica que América Latina estaba otorgando a Europa y los efectos de la nueva política de Estados Unidos de liberalización de su mercado interno, entre otros. La UE aceptó y ratificó los Acuerdos de Tercera²⁶ y Cuarta generación²⁷ como respuesta a esta nueva dinámica. Para facilitar su intervención en la Región, la UE ha determinado una caracterización identificando criterios de crecimiento

²⁴ La información (estadística y constitutiva) que se utiliza en este apartado proviene de los documentos oficiales que están siendo analizados y utilizados por los gobiernos para su información.

²⁵ En este apartado se han consultado las diferentes Cumbres y Conferencias oficiales entre los países de América Latina y el Caribe, así como de la Unión Europea.

²⁶ Los acuerdos de tercera generación entre la UE y América Latina, de acuerdo con Arenal (2000), traen significativas novedades y avances respecto de los anteriores acuerdos. Este Acuerdo se sustenta en las «Nuevas Orientaciones para la Cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90», que el Consejo aprueba en diciembre de 1990. El propósito, responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia, el desarrollo y la globalización.

²⁷ Los acuerdos de cuarta generación determinan el fortalecimiento de las relaciones entre las partes partiendo de principios de reciprocidad y de intereses comunes. Se establece un nuevo modelo de relación que se

y desarrollo de cada país. Ha definido como Región empobrecida y con estructuras institucionales y políticas débiles a Centroamérica (menos Costa Rica).

Durante la Primera Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que se realizó en junio de 1999 en Río de Janeiro, Brasil, se fortalecieron las relaciones bi-regionales en los ámbitos políticos, económicos y culturales, y se crearon las bases para una asociación estratégica entre ambas regiones. La Segunda Cumbre UE y América Latina se celebraron en mayo de 2002 en España. De acuerdo con observadores participantes, esta Cumbre vino a confirmar el limitado interés de la UE hacia la región, entre otras razones se manifiesta por el abandono de la estrategia interregionalista que buscaba un marco de relación de más privilegio para América Latina y el Caribe. Entre sus logros está la firma del acuerdo entre la UE y Chile.

Durante la Cumbre Europa-América Latina y el Caribe, llevada a cabo en Guadalajara en mayo de 2004, los mandatarios centroamericanos y europeos reafirmaron la celebración entre ambas regiones, de un Acuerdo de Asociación que incluya un área de libre comercio, como un medio para fortalecer el proceso de integración económica regional. Este Acuerdo tendría varias fases de preparación, entre las cuales destaca la realización de una evaluación conjunta sobre la situación de la integración económica en la región. El futuro Tratado estaría definido sobre el programa de Doha. Se acordó que la Comisión Mixta que existe para el Acuerdo de Cooperación entre las regiones, se reúna permanentemente y así definir el proceso de seguimiento hasta alcanzar acuerdos comunes. Se reconoció que existen avances en el Plan de Acción para la Integración Económica, especialmente en lo relacionado a la creación de una Unión Aduanera en Centroamérica, así como el desarrollo que se lleva con relación a la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para la facilitación del comercio intra-regional.

En la última Cumbre entre los Jefes de Estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Viena en mayo de 2006, se determinaron los criterios y condiciones para establecer el Acuerdo Comercial con Centro América e iniciar un plan de acción para lograr concretar resultados durante el 2007. Se espera que este Acuerdo entre en operaciones a partir del 2008. “Los intereses europeos, dice el economista Mario Rodríguez, se centran en cinco puntos: 1) Acceso a los mismos privilegios que se otorgaron a Estados Unidos dentro del DR-CAFTA; 2) Acceso a importantes recursos naturales de la región, incluyendo minerales, petróleo, energía, biodiversidad, construcción, obras públicas y agua; 3) Imposición de la agenda comercial que representa los intereses de la UE dentro de las negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), con apertura del mercado de servicios, protección de inversiones, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual; 4) Acceso a la plataforma de comercio ínter modal construida en Centroamérica bajo la modalidad del Plan Puebla Panamá (PPP); y, 5) Consolidar la hegemonía económica europea, impulsando acuerdos comerciales con la Comunidad

califica de «Asociación» política y económica. Una Asociación que variará de acuerdo con países y regiones, en el caso del MERCOSUR será de carácter interregional. Estos acuerdos pretenden establecer en un mediano plazo zonas de libre comercio, así como intensificar la cooperación política, científico-técnica y cultural. Otros propósitos centrales para la UE son el reforzamiento del diálogo, la cooperación y concertación política con América Latina. En el ámbito comercial, fortalecer los procesos de integración de la región. Estos acuerdos se fundamentaron en una «cláusula democrática» la cual determina un diálogo político y económico regular, la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y la cooperación económica avanzada.

Andina de Naciones (CAN), y con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”²⁸. El 23 de abril de 2007, se llevó a cabo en la Ciudad de Guatemala la reunión XV de la Comisión Mixta Centroamérica-Unión Europea. Aspectos relevantes del acta de la XV Comisión se citan a continuación:

“...Ambas Partes reconocieron que los dos procesos de integración regional y la negociación y conclusión de un Acuerdo de Asociación comprensivo se apoyan mutuamente y por tanto están relacionados, formando parte del objetivo estratégico común entre ambas regiones de promover la integración regional como una forma de alcanzar mayores niveles de cohesión social; “La Comisión Europea confirmó con satisfacción que las directrices de negociación para el Acuerdo de Asociación habían sido adoptadas oficialmente por el Consejo de la Unión Europea ese mismo día 23 de abril; Centroamérica reiteró su interés de continuar consolidando, como parte de un objetivo y convencimiento propios de la región, el proceso de integración económica centroamericana, y de concretar el firme compromiso de los Presidentes de avanzar en la consecución de la unión aduanera, cuyo proceso ha registrado progresos alentadores; La Parte Centroamericana anunció que a inicios del mes de junio 2007 procederá a la firma de un Convenio Marco sobre Unión Aduanera; Con referencia a la armonización arancelaria, al inicio del proceso de negociación Centroamérica presentará una propuesta base para la totalidad del universo arancelario; Asimismo, Centroamérica hará sus mejores esfuerzos para la más pronta ratificación del Tratado Centroamericano de Inversiones y Servicios; Sobre estas bases las dos partes expresaron su decisión de proceder a la apertura de las negociaciones a finales del próximo mes de junio en Bruselas; Las dos Partes expresaron su satisfacción por la reciente adopción, por la Comisión Europea, de los documentos de Estrategia Regional y Bilateral para Centroamérica, para el período 2007-2013, cuyas prioridades han sido definidas con base en el proceso de consulta con diferentes actores, incluyendo representantes de la sociedad civil de ambas regiones; La Comisión Europea reiteró que la Estrategia Regional se centra en el objetivo de reforzar el proceso de integración centroamericano en el marco del futuro Acuerdo de Asociación, y está enfocada en los tres ejes prioritarios contenidos en el Memorando de Entendimiento firmado en Guatemala el 18 de abril de 2007. Tal y como previsto por documentos de Estrategia Regional y Bilateral 2007-2013, las metas y prioridades del Programa de cooperación serán revisadas y actualizadas teniendo en cuenta su estado de avance, las nuevas realidades del desarrollo en Centroamérica, así como y los requerimientos que surjan de los compromisos y puesta en práctica del futuro Acuerdo de Asociación; El proceso de revisión tendrá en cuenta, entre otros, el objetivo de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la parte comercial del Acuerdo de Asociación, incluyendo la creación de una mayor oferta exportable, atendiendo las necesidades de cada país para promover un desarrollo equitativo. Las Partes convinieron celebrar la XVI reunión de la Comisión Mixta en Bruselas, en el primer semestre de 2008”.

²⁸ Información recabada de la página Web de Albedrío (www.albedrio.org) en su apartado de análisis del 17 de mayo de 2007.

2.2 El enfoque de desarrollo humano

Uno de los enfoques más utilizados por organismos internacionales y donantes en las últimas dos décadas, es el definido como desarrollo humano, el cual fue adoptado por la ONU en 1986 y establece que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.

El Desarrollo Humano determina tres principales indicadores, en donde el capital humano se transforma en un medio imprescindible para el crecimiento económico: la longevidad, que se determina según la esperanza de vida al nacer; el nivel de educación que mide la capacidad de adquirir conocimientos (grado de alfabetización de los adultos y el promedio de años de escolarización), comunicarse y participar socialmente; el ingreso,²⁹ determina la capacidad de adquisición de ingresos que permita llevar una vida sana, tener movilidad física y social, vida comunitaria y consumo. Para que la fórmula que propone el desarrollo humano sea funcional, se deberán aplicar simultáneamente las tres variables definidas, concluyendo que no habrá capital humano si las personas no poseen un adecuado nivel de educación y un determinado nivel de ingresos. Se incluye en esta definición el derecho de las personas a la libertad política, al derecho económico, social y cultural. En este contexto, en 1995 como resultado de la Cumbre sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague (Dinamarca), los gobiernos participantes consideraron que el desarrollo se debe basar en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de las personas. Entre otros compromisos asumidos en esta Cumbre, se concluyó trabajar para lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.

El Desarrollo Humano determina en sus postulados la necesidad de promover una satisfacción de las necesidades humanas, ubicando al ser humano como el ente protagónico y dinamizador de su propio desarrollo. El Estado tiene una función de promoción y de estímulo para garantizar que las acciones tengan una orientación de abajo hacia arriba desde una perspectiva de autodependencia. Lo anterior rompe con el modelo actual de desarrollo donde la persona es considerada como un objeto, la cual depende de otros factores externos (grupos económicos, políticos, militares, comercio, etcétera) y donde el Estado asume una posición marginal.

El PNUD³⁰ plantea que el enfoque de desarrollo a escala humana, se ubica dentro de la corriente nacionalista popular, que señala la importancia de fortalecer el Estado y hacerlo eficiente en función de objetivos nacionales y que vela por la soberanía de los países. Este enfoque pone al Estado como el ejecutor de la inversión pública y que promueve una auténtica inversión privada, generador de pleno empleo, la participación de todos los empresarios nacionales (pequeños, medianos y grandes empresarios), la participación de la clase trabajadora y una distribución eficiente de la tierra. Otro aporte que hace el enfoque de Desarrollo a escala humana es la búsqueda de romper con los viejos esquemas de

²⁹ De acuerdo al PNUD, el ingreso se determina por el nivel de vida que el PIB real per cápita proporciona a un país.

³⁰ PNUD. Informe de desarrollo humano en el Salvador. ONU, 2003.

pensamiento, que permita un desarrollo más integral, más equitativo en lo económico y más participativo en lo social. Existen tres principios esenciales del enfoque: la participación (las personas son gestoras de su propio destino); la equidad (es preciso eliminar todas las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas, políticas y sociales); y la sustentabilidad³¹ (la aspiración ética de asegurar igualdad de oportunidades, tanto a las generaciones presentes como futuras y en la necesidad práctica de garantizar la supervivencia del planeta y su hábitat). Y de forma transversal el crecimiento económico como el marco que permitirá su concreción.³²

El enfoque de Desarrollo Humano generó a inicios de los años noventa, una controversia teórica porque planteó un pensamiento de desarrollo diferenciado y en contraposición de los principios del Consenso de Washington. Los promotores del Consenso de Washington hicieron una reforma a sus postulados originales y le denominaron “Consenso de Washington Ampliado”³³ haciendo énfasis en una profunda reforma institucional. La diferencia entre los dos planteamientos residía en que el Consenso de Washington continuaba sus políticas en la búsqueda de la ampliación del ingreso y el enfoque de Desarrollo Humano proponía una ampliación de todas las opciones de desarrollo humanas de forma integral a nivel económico, social, político, cultural y ambiental. Existen críticas desde el enfoque de desarrollo humano hacia las políticas del Consenso de Washington, fundamentalmente en lo relacionado con el fracaso que se ha tenido en la generación de un crecimiento económico

³¹ De acuerdo con Rodríguez (2003), la definición del enfoque del desarrollo sustentable comienza en 1987 y fue fundamentado tras la publicación del informe *Nuestro Futuro Común*, que se le denominó Informe Brundtland. Este informe planteó varias causas como las responsables de la problemática social, económica y ambiental a nivel mundial, entre las cuales destacan: los problemas ambientales insostenibles como consecuencia del desarrollo industrial (efecto invernadero, desaparición de especies) y todos aquellos problemas sociales que estaban originando sufrimiento humano, pobreza y exclusión. La propuesta de desarrollo sostenible busca conciliar el crecimiento económico (desarrollo) con el respeto del medio ambiente (sostenibilidad ambiental). El informe Brundtland plantea que el desarrollo sostenible es «aquel desarrollo que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la habilidad de futuras para satisfacer sus propias necesidades». El Informe Brundtland fue la base para el análisis, declaración (Declaración de Río) y elaboración de propuestas (Programa o agenda 21) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (179 países), llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, denominada La Cumbre de la Tierra. La Agenda 21 se comienza a aplicar en 1992. Es dirigida por la ONU y orientada fundamentalmente hacia los gobiernos, organismos internacionales y sectores que desarrollarán actividades económicas y humanas, que tuvieran una repercusión en el medio ambiente. El programa fundamentaba su agenda en las causas que originan deterioro y riesgos a la sostenibilidad del planeta, fundamentalmente las políticas de gobierno, que perpetúan las diferencias económicas entre y dentro de los países; y el aumento de la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo en todo el mundo. La Agenda plantea los siguientes objetivos: lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades e intereses comunes. En junio de 1997 se elabora el primer informe de avances y cumplimiento de la Agenda 21, denominado Río + 5, el cual plantea limitados avances y en algunos casos, profundización de la problemática ambiental a nivel mundial (el agotamiento de la capa de ozono, el cambio climático, el aumento de desechos sin reciclaje, la distribución y existencia de agua potable y la degradación de los bosques), creando pesimismo y desmotivación, a lo anterior se suma la no ratificación del Convenio de Kyoto por países como Estados Unidos.

³² PNUD. Informe de desarrollo humano en Venezuela. ONU, 2000.

³³ Consenso de Washington ampliado: Gobernabilidad corporativa, combate a la corrupción, mercados laborales flexibles, nivelación de acuerdos en la OMC, fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera, apertura prudente de la cuenta de capitales, no sistemas intermedios de tipo de cambio, estabilidad monetaria garantizada por la Banca Central Independiente, redes de seguridad social y estrategias de reducción de pobreza. Tomado del informe de desarrollo humano de El Salvador, PNUD, 2003.

que no ha procurado bienestar y ha sido incapaz de reducir la pobreza, en donde las desigualdades sociales han aumentado, ha provocado migraciones económicas de forma masiva y una creciente degradación ambiental.

Durante la década de los años noventa, la CEPAL elaboró informes que integran diversos temas e índices calculados para ir midiendo el nivel de avance del desarrollo en la Región y ha señalado lo siguiente:

- Ha existido avances en desarrollo humano en las últimas tres décadas en los países en vías de desarrollo.
- Existen diferencias en el ingreso entre los países del norte y del sur, aunque ha existido un mayor acercamiento en términos del desarrollo humano básico.
- Existe disparidad en desarrollo humano entre áreas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres.
- Se puede alcanzar un desarrollo humano digno aún existiendo niveles bajos de ingreso.
- La existencia de un crecimiento económico y un progreso humano requerirá de una distribución más igualitaria en el ingreso y en el gasto social.
- Es necesario que existan los subsidios sociales en alimentos y salud, sobre todo en los grupos sociales más marginados por la desigualdad que genera el libre mercado.
- Los países en vías de desarrollo pueden alcanzar un desarrollo humano y un crecimiento económico al mismo tiempo, siendo éstos complementarios.
- Para que exista un desarrollo humano favorable en los países en vías de desarrollo, requerirá que los países ricos transfieran recursos a los países pobres.
- El desarrollo humano demanda una plena participación de la sociedad civil.
- Reducir las tasas de crecimiento poblacional en los países pobres será vital y necesario para que mejoren su nivel de desarrollo humano.
- Deben aplicarse estrategias sustentables en la resolución de las demandas y necesidades actuales para que garantice a las generaciones venideras la satisfacción de sus propias necesidades.

En la actualidad, el enfoque de Desarrollo Humano está planteando los objetivos del milenio (8 objetivos y 18 metas)³⁴ como su principal propósito.

³⁴ La instancia responsable de administrar y dar seguimiento a los ODM es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En América Latina y el Caribe será la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) quienes le darán seguimiento. Este plan será evaluado permanentemente.

Recuadro 2: Objetivos y metas del milenio

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> – Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día – Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> – Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> – Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015
4. Reducir la mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> – Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> – Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> – Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA – Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> – Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente – Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable – Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional – Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza – Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo – Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo – En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo – En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. – En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Fuente: PNUD (2001).

En los últimos años la ONU ha promovido diversos foros internacionales, que han servido para discutir, generar propuestas y buscar respaldo a las diversas iniciativas relacionadas al desarrollo humano. La Conferencia de Río de Janeiro celebrada en junio de 1992 en Brasil, sobre medio ambiente y el desarrollo, fue el inicio de una serie de Cumbres, Foros y Conferencias internacionales donde se ha abordado la temática de la cooperación internacional y el desarrollo humano y sostenible, así como posibles propuestas para dar respuesta al grave problema mundial de pobreza, subdesarrollo y degradación ambiental. Las últimas Conferencias han basado su análisis y propuestas sobre la base de las metas del milenio, en donde los 189 Estados miembros de la ONU se han comprometido para su cumplimiento. Entre las conferencias mundiales más destacadas después de la Conferencia de Río de Janeiro están: la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en la ciudad de Monterrey, México, en marzo de 2002; la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto de 2002;³⁵ y la Cumbre de Doha.³⁶

Recuadro 3: Consideraciones sobre la Conferencia internacional para la financiación al desarrollo

Es importante citar este Foro porque aquí se determinaron criterios y posturas relacionadas al desarrollo mundial, a la Ayuda Oficial al Desarrollo y a las perspectivas sobre las cuales los miembros del CAD/OCDE están definiendo su participación económica y financiera en los países en vías de desarrollo para los próximos años. En marzo de 2002, las Naciones Unidas efectuó la conferencia mundial a nivel de jefes de Estado y de gobierno en la que se abordó una agenda sobre la financiación del desarrollo. Como parte del entorno, se determinó abordar la temática desde una perspectiva de la globalización y la interdependencia. Se trabajaron aspectos

³⁵ En esta Cumbre se retomaron los objetivos y metas de desarrollo del Milenio en lo relacionado a la pobreza (se instituyó un fondo mundial de solidaridad para la erradicación de la pobreza y para promover mejoras a nivel individual y social en los países en desarrollo). Se reitera en esta Conferencia que el desarrollo sostenible es un componente fundamental y prioritario de la agenda internacional. La necesidad de continuar impulsando acciones de lucha contra la pobreza y de protección del medio ambiente a nivel mundial. Fueron cinco los temas priorizados en la Cumbre: agua y saneamiento, energía, salud, agricultura, protección de la diversidad biológica y ordenación del ecosistema; entre otros temas fundamentales está la eliminación de la pobreza, las finanzas, el comercio y la globalización. Se concluye que uno de los principales obstáculos para alcanzar los importantes compromisos asumidos en estos eventos es la falta de voluntad política de los gobiernos, no afrontar la problemática desde una perspectiva estructural y la falta de financiamiento al no cumplir los países desarrollados la meta de AOD definido por la ONU del 0.7% del PIB.

³⁶ Una vez cada cinco años, los líderes políticos del mundo en desarrollo se reúnen en la Cumbre del Sur, que reúne a los miembros del Grupo de los 77 y a China. La Cumbre del Sur adoptó dos importantes documentos: la Declaración de Doha, de índole política, y el Plan de Acción de Doha, orientado a la acción. Juntos, constituyen una serie de principios y un mapa de ruta que puede guiar a los países en desarrollo en las negociaciones y en actividades de cooperación Sur-Sur. Ambos documentos destacan el concepto del “espacio político nacional” que los países en desarrollo deben tener para poder desarrollarse, y que el Norte debe respetar, en especial en las negociaciones multilaterales. Esto es una respuesta de los líderes del G-77 al debilitamiento de ese espacio político por las normas de la OMC y las condiciones de los créditos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como de acuerdos comerciales bilaterales. Entre otros aspectos destaca el establecer una estrategia común para asegurar espacio político nacional para los países en desarrollo, en especial en materia de comercio, inversión y políticas financieras e industriales; mejorar la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones económicas y determinación de normas a nivel internacional; asegurar la máxima prioridad para el desarrollo en la reforma de la ONU, y aumentar la ayuda para los países en desarrollo.

relacionados a mecanismos para asegurar la disponibilidad de recursos financieros, que posibiliten alcanzar los objetivos de la ONU con relación a las metas del milenio. En el evento participaron diferentes instancias financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, entre otras. Los participantes del Foro eran representantes de 165 países, quienes discutieron los puntos del llamado Consenso de Monterrey. Este Consenso fue firmado por 59 jefes de Estado y de Gobierno. La Conferencia de Monterrey se trabajó sobre las siguientes seis áreas principales, sobre las cuales se debatió y se tomaron decisiones durante la Conferencia: Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo; Movilización de la inversión extranjera directa y otros capitales privados; Comercio internacional; Asistencia oficial para el desarrollo; Alivio de la deuda; y Sistemas internacionales monetario, financiero y comercial.

En esta Conferencia, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmó que “sin progreso en el ámbito de los recursos financieros, las metas acordadas internacionalmente, como la reducción a la mitad para el año 2015 y la eventual erradicación de la pobreza, están en riesgo de no ser alcanzadas”.

Entre otros compromisos asumidos fue el anuncio de los Estados Unidos y la Unión Europea de incrementar su AOD a USD 12,000 millones anuales a partir de 2006. Estados Unidos aportará USD 10,000 millones de dólares de AOD en los próximos cuatro años (USD 1,300 millones en 2004, USD 3,700 en 2005 y USD 5,000 en 2006). La UE aportará a partir de 2006 USD 7,000 millones de dólares adicionales por año.

Fuente: Elaboración con datos de documentos oficiales de la Conferencia Internacional sobre financiación para el desarrollo, 2002.

Son diversas las críticas que se han vertido alrededor del enfoque de los informes de desarrollo humano. Xavier Mancero³⁷ plantea las siguientes reflexiones:

- No existen evidencias de que las recomendaciones emanadas por los informes de desarrollo humano planteen cambios en las políticas de los países.
- No se ha logrado influir en la ampliación de recursos internacionales para aplicar los postulados planteados en el enfoque por parte de los gobiernos.
- Existen dudas sobre la validez de las conclusiones emitidas en los informes por la mala interpretación de la evidencia estadística, la cual contempla interpretaciones incorrectas y de información poco fiable.
- La excesiva importancia que se le da al PIB como medida de desarrollo en la determinación del índice de desarrollo humano.
- La arbitrariedad en la elección de ponderadores para los indicadores (metodología) y la poca importancia que reciben los ingresos altos.
- La información con la cual se estiman los indicadores es considerada en muchos casos de mala calidad, no existe una amplia disponibilidad de datos, con proyecciones y estimaciones fuera de contexto.

³⁷ Mancero, Xavier, *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

2.3 La Agenda de la Paz

No se puede contextualizar la agenda de la paz, sin antes recordar que el costo de la firma de la paz significó durante los 36 años de conflicto armado, más de 150,000 muertos civiles; más de 440 comunidades destruidas y masacradas; más de un millón de personas de sus lugares de origen; y más de un millón de personas que aún siguen desplazadas. Con una población, en la década de los años ochenta, con los índices de pobreza más agudos de América, con más del 85% de la población en pobreza y pobreza extrema y con todos los agravantes de una política de Estado excluyente y discriminadora. Con una concentración de la riqueza en donde un 2% de la población poseía más del 80% de la tierra y la riqueza del país. Es en este marco cuando se busca que el conflicto armado concluya por medio de una negociación política entre la URNG, el gobierno y el ejército de Guatemala. En 1996 se firma la paz firme y duradera y se acuerda una agenda de la paz para dar respuesta a las causas que originaron el conflicto armado y así posibilitar: la lucha contra la pobreza, la libertad política, la justicia social, una mejor distribución de la riqueza, la lucha contra las exclusiones y discriminaciones de todo tipo, el respeto a los derechos humanos, y el fortalecimiento de la democracia en el país. Como resultado de este proceso de negociación se firmaron 11 acuerdos, los cuales debían comenzar a cumplirse inmediatamente se firmara el cese al fuego entre las partes y tendría un período de ejecución de 4 años (1997-2000) con prórroga en los temas que fueran incumplidos en el período establecido.

Recuadro 4: Los acuerdos de paz firmados en el proceso de negociación

1. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito en la Ciudad de México el 29 de marzo de 1994.
2. El Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento armado, suscrito en Oslo el 17 de junio de 1994.
3. El Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, suscrito en Oslo el 23 de junio de 1994.
4. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995.
5. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria suscrito en la Ciudad de México el 6 de mayo de 1996.
6. El Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática suscrito en la Ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996.
7. El Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego suscrito en Oslo el 4 de diciembre de 1996.
8. El Acuerdo sobre reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996.
9. El Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la legalidad, suscrito en Madrid el 12 de diciembre de 1996.
10. El Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.
11. Con excepción del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, que está en vigencia desde suscripción, todos los acuerdos integrados al Acuerdo de Paz Firme y Duradera cobran formal y total vigencia en el momento de la firma del presente Acuerdo.

Fuente: Elaboración con datos de los Acuerdos firmados entre 1996 y 1999.

El Acuerdo denominado “Acuerdo de Paz firme y duradera”, que fue el último de firmar en la ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996, contiene una referencia sobre los puntos esenciales de cada acuerdo y los alcances a cumplir. Al respecto de la firma de la paz, URNG ha plantado que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz significa un período de transición en donde se crean las condiciones para el desarrollo de la democracia plena como elemento fundamental para el desarrollo político, económico, social y cultural. En este período, la participación amplia y beligerante de todas las expresiones de la población guatemalteca, tales como los pueblos indígenas, las mujeres, la juventud, el movimiento sindical, campesino y popular, expresado en diferentes formas de organización y luchas son fundamentales. Para la URNG, la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera el 29 de diciembre de 1996, cierra un período histórico con el cual el pueblo guatemalteco y sus organizaciones revolucionarias, privilegian la construcción de la paz, proponiendo a la nación el desarrollo de una agenda de transformación del país en los campos políticos, económicos, sociales y culturales, en dirección de cambiar las condiciones de vida de toda la población guatemalteca, y de esta manera, retomar el rumbo de la democracia y el desarrollo perdido desde 1954. En la misma perspectiva, “los Acuerdos de Paz constituyeron una invaluable oportunidad para Guatemala, juzgaron y pusieron en evidencia los elementos estructurales que históricamente han generado pobreza, desigualdad e inequidad económica, racismo y discriminación cultural, violencia, intolerancia y persecución política. Trazaron una ruta de profundas reformas y cambios democráticos, inspirados en el anhelo de una Patria Diferente, de una Nueva Guatemala...”³⁸

Recuadro 5: Principales puntos del Acuerdo de Paz Firme y Duradera

Considerando:

- Que con la suscripción del presente Acuerdo se pone fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en Guatemala, y concluye una dolorosa etapa de nuestra historia;
- Que a lo largo de los últimos años, la búsqueda de una solución política al enfrentamiento armado ha generado nuevos espacios de diálogo y entendimiento dentro de la sociedad guatemalteca;
- Que de aquí en adelante empieza la tarea de preservar y consolidar la paz, que debe unir los esfuerzos de todos los guatemaltecos;
- Que el cumplimiento de estos acuerdos constituye un compromiso histórico e irrenunciable, Que para conocimiento de las generaciones presentes y futuras, es conveniente recoger el sentido profundo de los compromisos de paz.

El Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) acuerdan lo siguiente:

- Los acuerdos de paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.

³⁸ Colectivo de Organizaciones Sociales –cos–, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

- El Gobierno de la República reafirma su adhesión a los principios u normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar. La población desarraigada por el enfrentamiento armado tiene derecho a residir y vivir libremente en el territorio guatemalteco. El Gobierno de la República se compromete a asegurar su retorno y reasentamiento, en condiciones de dignidad y seguridad.
- Es un derecho del pueblo de Guatemala conocer plenamente la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia ocurridos en el marco del enfrentamiento armado interno.
- El reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe.
- La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como es fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Para ello el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social.
- En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica como el desempleo y el empobrecimiento y a optimizar los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. La elevación del nivel de vida, la salud, la educación, la seguridad social y la capacitación de los habitantes, constituyen las premisas para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala.
- El Estado y los sectores organizados de la sociedad deben aunar esfuerzos para la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural, que son fundamentales para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales.
- El fortalecimiento del poder civil es una condición indispensable para la existencia de un régimen democrático. La finalización del enfrentamiento armado ofrece la oportunidad histórica de renovar las instituciones para que, en forma articulada, puedan garantizar a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El Ejército de Guatemala debe adecuar sus funciones a una nueva época de paz y democracia.
- Las elecciones son esenciales para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa. El perfeccionamiento del régimen electoral permitirá afianzar la legitimidad del poder público y facilitar la transformación democrática del país.
- La implementación de la agenda nacional derivada de los acuerdos de paz, constituye un proyecto complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas nacionales.

Fuente: Elaboración con datos del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, firmado en 1996.

3. LA COOPERACION EXTERNA Y LA AGENDA DE LA PAZ EN GUATEMALA

En toda la historia de la cooperación externa con Guatemala, el período de mayor participación se dio alrededor del proceso de pacificación y la implementación de los Acuerdos de Paz. Teniendo la agenda de paz un “compromiso de Estado”, la comunidad internacional asume un mandato político y financiero de acompañar al Gobierno, a la URNG y al pueblo de Guatemala en su implementación. Para ejecutar la agenda y acciones definidas en ella, la cooperación se comprometió entre fondos reembolsables y no reembolsables a destinar una ayuda “lo suficientemente necesario” para coadyuvar al cumplimiento de los acuerdos.

3.1 Antecedentes de la cooperación externa en Guatemala

La cooperación externa en Guatemala ha tenido una diversidad de manifestaciones y propósitos que se remontan fundamentalmente a los años sesenta y setenta. Basándonos en un análisis coyuntural, podemos identificar varios de los momentos más significativos de la cooperación:

- La emergencia post-terremoto en 1976, que aparece en la historia del país como la época donde se consolidan los lazos de cooperación y solidaridad con un gran número de países donantes.
- La emergencia que se vivió entre 1960 y 1996, como consecuencia de los efectos ocasionados por el conflicto armado que se vivió en Guatemala, fue otro de los períodos de ayuda al desarrollo, fundamentalmente en temas de atención a población desarraigada por el conflicto, los efectos de las condiciones de miseria y pobreza que vivía la población, las consecuencias de las políticas de represión y tierra arrasada vivida durante el conflicto y todas las demandas de justicia, respeto a los derechos humanos y democracia que la población iba reivindicando.
- En la década de los años noventa, con el inicio de las negociaciones para una firma de la paz firme y duradera, se da comienzo a una nueva etapa de cooperación internacional, que iba acompañada de una diversidad de modalidades de ayuda, como el financiero, la solidaridad, los intercambios técnicos, brigadas de trabajo, entre otras. Esta nueva etapa ha sido sin duda la fase donde toda la Comunidad Internacional se comprometió a acompañar la etapa de construcción de la paz y la democracia en el país. Durante el período de 1996-2002 llega a Guatemala más cooperación internacional en comparación con los años anteriores.
- La emergencia después del paso del huracán Mitch, fue otra etapa de cooperación y solidaridad con Guatemala, fundamentalmente en aspectos de asistencia y reconstrucción.

- El paso de la tormenta Stan en octubre del 2005 generó muestras de solidaridad y apoyos diversos de emergencia, que en algunos casos aún persisten.
- A partir del año 2000 son nuevas perspectivas las que se priorizan con relación a la ayuda externa: programas de reducción de la pobreza, implementación de programas dirigidos a cumplir con los “objetivos del milenio”, inicio de acciones dirigidas a promover cohesión social, la creación de condiciones para que Guatemala pueda entrar en los procesos de globalización económica, el inicio del tratado comercial con Estados Unidos, el proceso de gestación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, entre otros sucesos.

Recuadro 6: Antecedentes de la ayuda externa en Guatemala, por etapas de importancia: 1960-2006

- Emergencia por el conflicto armado interno: La atención a las críticas condiciones políticas, económicas y sociales de la gran mayoría de la población; la atención a los sectores poblacionales más vulnerables por las políticas y prácticas de represión de los gobiernos militares que gobernaron por más de 30 años el país; la huida masiva de guatemaltecos/as de sus lugares de origen (desplazados internos, refugiados y exiliados) como efecto del conflicto armado; y las consecuencias inevitables del conflicto armado en aspectos sociales y económicos, que representó un reto para los países e instancias de cooperación externa, en la búsqueda de paliar los efectos de esta crisis nacional.
- Proceso de Paz: El acompañamiento a los diferentes actores involucrados en el conflicto armado interno (gobierno y guerrilla) para promover la paz; la generación de condiciones viables para el diálogo político entre el Gobierno de Guatemala, el Movimiento Revolucionario (URNG) y la Sociedad Civil; el acompañamiento técnico, político y financiero para la conclusión del conflicto y la firma de la paz firme y duradera; el compromiso político y económico para la implementación y acompañamiento a la Agenda de la Paz (institucionalidad de la paz e implementación de la agenda), fue otra de las grandes fases donde la cooperación internacional desempeñó un papel y rol de gran trascendencia.
- Estrategia de reducción de la pobreza: A partir de marzo de 2002 las instancias multilaterales y algunas instancias bilaterales otorgarán respaldo financiero a la estrategia del gobierno sobre el tema de la reducción de la pobreza en el país. Se confirmaron los primeros avances en esta nueva estrategia y a raíz del Grupo Consultivo de Washington se comprometieron recursos financieros para dar inicio a esta nueva iniciativa.
- Metas del milenio y cohesión social: la cooperación internacional orientó sus esfuerzos financieros a partir de 2002 para apoyar el cumplimiento de las metas del milenio en Guatemala. La Unión Europea promueve en 2004 la generación de análisis y reflexiones a partir de la necesidad de que exista cohesión social en Guatemala, para lo cual se compromete a facilitar condiciones técnicas, financieras y políticas.
- Integración y Asociación Comercial: en 2003-2006 se inicia un proceso de acompañamiento a la región centroamericana y a cada uno de sus países, para promover acciones dirigidas a generar condiciones para una integración comercial, así como escenarios propicios para la concreción del Tratado comercial con Estados Unidos, el futuro Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y los macroproyectos relacionados con el PPP y ALCA.

Fuente: Elaboración con datos de convenios y tratados firmados entre los donantes y el gobierno de Guatemala, 1996.

En el 2003 la Comunidad Internacional y particularmente la Unión Europea se pronuncian para detener su apoyo al país si no existía un cumplimiento básico de los Acuerdos de Paz y un claro compromiso por parte del Gobierno en su implementación. Esta demanda iba dirigida por el incumplimiento de las políticas de condicionalidad que

existen para hacer efectiva la cooperación al desarrollo, como lo es: la poca transparencia en el manejo de los fondos; limitada voluntad política; la ingobernabilidad existente; el frágil Estado de Derecho que se vivía en este período; y una limitada visión de país con relación al desarrollo. Lo anterior generó incertidumbre y una pérdida de perspectiva sobre la temática de la paz. Con el cambio de gobierno en el 2004, el contexto político, social y económico continuó en la misma lógica del gobierno anterior, con la diferencia de que la Comunidad Internacional dio un voto de confianza al nuevo presidente. En el 2007 la Agenda de la Paz está a la deriva, con un riesgo rotundo de su desaparición y con ello la imposibilidad de transformación, paz y desarrollo, que sólo los Acuerdos posibilitarían.

Recuadro 7: Principales políticas de condicionalidad definidas por los donantes, en la ayuda a la implementación de la Agenda de la Paz

- Cumplimiento de la agenda de la paz e implementación de cada Acuerdo suscrito. Esta condición ha sido vulnerada en el momento en que instancias y países donantes y el gobierno del país iniciaron el apoyo de nuevas estrategias con relación al desarrollo (la estrategia de reducción de la pobreza, objetivos del milenio, entre otras), sin que existieran las condiciones para hacerlas vinculantes con la Agenda de la Paz. Existe la tendencia de sustituir con esta iniciativa los Acuerdos de Paz.
- Protagonismo y voluntad política del gobierno de Guatemala en la ejecución de la Agenda. Esta condición se ha visto violentada en los últimos años. El actual gobierno tiene una clara tendencia de obviar el seguimiento a la agenda de la paz y a darle concreción. Resultado de esto es el escaso avance que diez años después de su firma se tiene en el nivel cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos.
- Cambios en las políticas de gobierno, desde el punto de vista de dar mayor eficacia a su participación y su compromiso con la Agenda de la Paz. Aquí podemos mencionar temas como el fortalecimiento democrático y avances en: la reforma fiscal, fortalecimiento institucional, mejoramiento social, institucionalidad electoral y seguridad ciudadana, entre otros. Estas condiciones actualmente son vulnerables y violentadas.
- A raíz de los problemas de corrupción que se han evidenciado desde 1996 en el país, existe una condicionalidad al gobierno para la ayuda al desarrollo: la transparencia en el manejo de los recursos financieros. Esta condición también ha sido violentada en constantes ocasiones por parte de los distintos gobiernos que se han tenido desde la firma de la paz.
- En el caso de la Unión Europea son distintos los instrumentos de condicionalidad que tienen para sus políticas de cooperación, entre las cuales se mencionan las cláusulas democráticas, que en términos generales, no han sido aplicadas ni vinculadas al proceso que vive el país.

Fuente: Elaboración con datos de convenios y tratados firmados entre los donantes y el gobierno de Guatemala, 1996.

3.2 Definiciones y conceptos sobre la ayuda externa

La ayuda externa ha sido una de las innovaciones más desconcertantes de la política exterior, en su nivel de entendimiento y de su accionar (Hans Morgenthau, 1962³⁹). Para algunos investigadores, la Cooperación al Desarrollo o “Ayuda al desarrollo”, son modalidades de transferencias de recursos financieros y materiales de un país desarrollado a

³⁹ Morgenthau, Hans, “A Political Theory of Foreign Aid”, en *The American Political Science Review*, New York: Vol. LVI, no 2, 1966.

otro menos desarrollado. La mayor parte tiene un carácter público y es canalizada a manera de donación y de recursos reembolsables (préstamos). De acuerdo con Paúl Mosley (1987)⁴⁰ la definición de ayuda al desarrollo se explica como el dinero que se transfiere en términos concesionales de los gobiernos de países ricos a los gobiernos de países pobres. Kalevi Holsti (1995)⁴¹ plantea que la ayuda es una transferencia de dinero, de bienes, de tecnología y de asistencia técnica de un país o instancia donante a un país o instancia receptora. El término técnico que utiliza la Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN– de Guatemala sobre cooperación internacional es la acción de dos o más gobiernos u organismos (bilaterales o multilaterales) que se asocian para contribuir a la solución de uno o más problemas. En términos más amplios, de acuerdo con la OCDE, la ayuda externa para el desarrollo es la acción de complementariedad que países y organismos internacionales aportan a los países en vías de desarrollo en forma de recursos financieros y técnicos, los cuales se suman al presupuesto nacional de cada gobierno para coadyuvar en el cumplimiento e implementación de programas de inversión social, económica, tecnológica y de promoción comercial; así como la promoción del país receptor para integrarse a la dinámica económica internacional, el acceso a tecnologías avanzadas, a la formación de recursos humanos calificados, entre otros propósitos.

En 1968, la ONU estableció para los países desarrollados un porcentaje del 0.7% sobre el PIB, como meta de ayuda al desarrollo. El porcentaje promedio de todos los países en los últimos años ha sido del 0.30%. En el caso de la Unión Europea (Comisión Europea y Estados miembros) el promedio porcentual se ha situado en el 0.32%. Estados Unidos mantiene el 0.1% de su PIB, siendo en la actualidad el país con menor aporte con relación a su PIB con relación a todos los donantes. Los países que han alcanzado y superado la meta promedio del 0.7% son Noruega, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y los Países Bajos. El Consejo Europeo, que se realizó en Barcelona durante febrero de 2002, aprobó un mínimo del 0,39% sobre el PIB para el año 2006 y lo ratificó en el Encuentro Monterrey 2002 (encuentro sobre el financiamiento internacional convocado por la ONU). En este mismo evento, Estados Unidos planteó que la propuesta del 0.7% sobre el PIB es un desacierto, a la cual prácticamente no se estarían comprometiendo.

La ayuda de la mayoría de donantes se canaliza fundamentalmente por la vía bilateral, sobrepasando en la mayoría de casos el 50% del total. La segunda vía principal para la canalización de la ayuda es la multilateral financiera y no financiera (ONU, Banco Mundial, BID, otros bancos regionales, Comisión Europea, entre otros). La administración de la ayuda, en teoría, significa un promedio del 5% del total canalizado por cada país. La ayuda externa proviene de diferentes fuentes de financiamiento por parte de los países donantes, entre las más importantes están:

- Partidas presupuestarias estatales (ayuda oficial). En algunos países esta cooperación está conformada por la oficial y la descentralizada como es el caso de España (Autonomías, Comunidades, Ayuntamientos, etcétera).
- Donaciones o recursos propios de las instancias canalizadoras de ayuda (cooperación oficial y no gubernamental).

⁴⁰ Mosley, Paul, *Foreign Aid: Its defense and reform*. Lexington, Kentucky, University of Kentucky Press, 1987.

⁴¹ Holsti, Kalevi J., *International politics, a framework for analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 7a Ed., 1995.

- Aportaciones solidarias de la ciudadanía en los países (cooperación no gubernamental). Durante la Cumbre de Desarrollo Social (Copenhague 1995), se determinó el Pacto 20/20,⁴² que establece que como mínimo el 20% de la ayuda externa de los países desarrollados se debería orientar a la inversión social (nutrición, atención primaria de salud, agua potable, saneamiento, programas de planificación familiar, etc.) y los países receptores deberían destinar un mínimo del 20% de su presupuesto gubernamental para cumplir con el Pacto.

3.3 Instrumentos y medios para canalizar la ayuda externa

Alrededor de la cooperación internacional se ha generado una propia institucionalidad (procedimientos, mecanismos, normas y estructuras), que le ha posibilitado dar seguimiento a los objetivos y metas que a nivel individual o global los países e instancias internacionales se han propuesto. Con relación a la modalidad de la ayuda, la mayoría de analistas o autores de trabajos sobre el tema, utilizan los términos y definiciones creados principalmente por la OCDE y las Naciones Unidas. En este contexto se identifican seis principales modalidades que son habituales en la práctica de la cooperación al desarrollo:

- *Cooperación Bilateral*: que son convenios oficiales entre los países “donantes” y los países “receptores” de ayuda. Por medio de esta modalidad se canaliza más de 50% de la ayuda externa;
- *Cooperación Multilateral*: la cual se concreta por medio de convenios de entendimiento entre la instancia multilateral y el país “receptor”. Se calcula que un 45% de la ayuda internacional va dirigida por esta vía, fundamentalmente por las instancias no financieras;
- *Cooperación descentralizada*: coyunturalmente esta cooperación ha sido la más vinculante entre sociedades civiles de los países contrapartes. Por la vía de ONG internacionales se ha canalizado de manera directa hacia las ONG de los países receptores programas, planes y proyectos. Generalmente existen convenios de cooperación;
- *Cooperación Horizontal*: modalidad utilizada para facilitar la transferencia de conocimientos e intercambios en distintos sectores ya sean sociales, políticos, económicos, culturales o ambientales. Está definida como parte de la cooperación bilateral;
- *Cooperación Privada*: cooperaciones reembolsables o no reembolsables que provienen de entidades privadas (banca privada, instituciones financieras privadas, fundaciones, proveedores privados);

⁴² La iniciativa es un instrumento importante para re-orientar la cooperación internacional hacia el apoyo a la inversión social básica en los países en desarrollo. Es, además, una forma de alentar la reestructura de los presupuestos públicos de dichos países hacia la provisión de prioridades de orden social. “Si bien el concepto ha sido acordado, la implementación de la iniciativa 20/20 fue elaborada por las agencias especializadas de la ONU como resultado del reconocimiento de que no es posible el desarrollo sustentable sin una inversión adecuada en los servicios sociales de cada país. En 1991 el Informe de Desarrollo Humano del PNUD recomendó que los gobiernos dirigieran la mitad de sus gastos sociales hacia las prioridades humanas. Se definió a éstas como educación básica, salud básica, acceso a agua potable, eliminación de la malnutrición y acceso a la planificación familiar. En tanto se asumía que los gastos sociales representan un 40% del presupuesto público, la mitad de esto implicaría gastar un 20% en servicios sociales básicos. Al año siguiente, el Informe de Desarrollo Humano recomendó que los donantes comprometieran por lo menos el 20% de sus presupuestos de ayuda para las prioridades humanas. La UNICEF vinculó ambas recomendaciones en su informe 1993 sobre situación mundial de la infancia, y se estableció así la iniciativa 20/20 que fue adoptada en 1995 en Copenhague” (Social Watch 1997).

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

- *Cooperación Solidaria*: esta cooperación ha representado históricamente un papel importante en Centro América por su incondicional solidaridad. Se refiere a los lazos de solidaridad (políticos y humanitarios) que han existido entre pueblos de otros países con los pueblos de los países centroamericanos.

Las definiciones utilizadas por la OCDE, Instancias Multilaterales y Unión Europea para las condiciones de pago de la ayuda son las siguientes:

- *Cooperación reembolsable*: tipo concesional que llega en forma de préstamos (blandos o preferenciales) que debe ser reintegrada con base en plazos y montos preestablecidos en convenios o contratos.
- *Cooperación no reembolsable*: cooperación que en un 100% llega en forma de donaciones. Es fundamentalmente canalizada por las instancias bilaterales y descentralizadas (ONG). Además de la cooperación bilateral y multilateral, existen otros mecanismos de cooperación no reembolsable como son los recursos originados por recaudaciones y donaciones de personas y organizaciones en los países donantes que llegan por la vía de ONG internacionales y otro tipo de organizaciones sociales solidarias.

En términos sectoriales, existen seis principales sectores de intervención que se identifican en este análisis y son los aplicados por la OCDE y la mayoría de instancias internacionales en la tipificación que realizan en sus intervenciones:

- *Cooperación económica*: cooperación cuyas acciones se centran en el fortalecimiento productivo (empresa privada, desarrollo rural, transferencia tecnológica, infraestructura de apoyo a la producción, comercialización, diversificación productiva);
- *Cooperación financiera*: se fundamenta en la transferencia monetaria que se realiza con gobiernos, sectores privados y otros sectores sociales por medio de la ayuda al desarrollo reembolsable y no reembolsable;
- *Cooperación técnica*: orientada a generar procesos de preinversión, de factibilidad y aseguramiento financiero en los procesos de cooperación al desarrollo que se pretenden realizar;
- *Cooperación en especie*: se realiza por medio de acciones específicas de ayuda, generalmente en bienes materiales (alimentos y equipos);
- *La ayuda alimentaria*: se fundamenta principalmente en la canalización de ayuda en alimentos y líneas de apoyo por medio de créditos preferenciales y financiamientos para la adquisición de productos alimenticios;
- *Ayuda humanitaria y de emergencia*: cooperación dirigida a dar atención oportuna y de emergencia a los efectos causados por catástrofes naturales, de hambruna, de conflictos bélicos, otros acontecimientos;
- *Alivio de deuda (“iniciativa HIPC”)*: esta iniciativa proviene de los países que conforman el “G7” y es promovida fundamentalmente por el Banco Mundial. Se orienta al apoyo de los países más pobres y con niveles altos de deuda externa.

Recuadro 8: Objetivos, políticas y convenios de la cooperación internacional con Guatemala

- Unión Europea: 1996-2000: “la promoción de asistencia financiera y la cooperación científica y técnica que contribuyan al desarrollo del país, con énfasis en el desarrollo rural y social, atención a población desarraigada por el conflicto armado, fortalecimiento de las instituciones públicas involucradas en el proceso de paz, apoyo a la democracia y la lucha contra la pobreza y el apoyo al sector privado. 2001-2006: “lograr mayores cuotas de justicia social, crecimiento económico, equidad de género, participación democrática y participación de la sociedad civil” y su objetivo central se determina en “apoyar la implementación de los Acuerdos de Paz”.
- Alemania: Los tres objetivos centrales de la cooperación alemana se centran en el alivio de la pobreza, fundamentalmente en las áreas indígenas rurales, la implementación de los Acuerdos de Paz y asegurar los derechos humanos en el país.
- España: cuatro grandes objetivos dirigidos al desarrollo: la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; la conservación del medio ambiente; y el fortalecimiento de los principios democráticos y cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- Suecia: Aumentar el nivel de vida de la población de escasos recursos, para lo cual es necesaria tanto la consolidación de la democracia como el crecimiento económico con equidad.
- Países Bajos: Los objetivos centrales se orientan al apoyo de la implementación de los Acuerdos de Paz; a disminuir la pobreza y promover el desarrollo sostenible; apoyar el respeto de los derechos humanos; apoyar el proceso de democratización y gobernabilidad; cuidar el medio ambiente; y apoyar la igualdad de derechos para las mujeres y la población indígena.
- Finlandia: Los objetivos centrales: La promoción de la seguridad global; La reducción de la pobreza extendida; La promoción de los derechos humanos y de la democracia; La prevención de los problemas ambientales globales; La promoción del diálogo económico.
- Noruega: Es apoyar la democratización y dar ayuda para el cumplimiento de los acuerdos de paz. La cooperación estará dirigida a fortalecer la capacidad y el fortalecimiento de las instituciones del gobierno que les permita cumplir con sus obligaciones y el fortalecimiento y participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo del país.
- Estados Unidos: Sus objetivos centrales: Apoyo al cumplimiento de la Agenda de la Paz; Promoción de la democracia y Gobierno; Educación y capacitación, salud, población y nutrición; Generación de ingresos y desarrollo rural; Conservación del medio ambiente; Recuperación en casos de desastre.
- Cuba: La filosofía de la ayuda cubana se ha fundamentado en la solidaridad, el internacionalismo y la ayuda desinteresada entre pueblos. El modelo está fundamentado sobre todo en la inversión en capital humano (educación, cultura, deportes). Contribuir a la mejora de los indicadores de salud en el país.
- Japón: Principales objetivos: Apoyo al fortalecimiento de la democracia en Guatemala; Apoyo a las necesidades básicas; Cultura y deporte; Intercambio humano.
- Banco Mundial: Objetivos centrados en: Construcción del tejido social y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones; la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión; el crecimiento económico y mantenimiento de la estabilidad; la modernización del sector público para hacerlo más eficiente y eficaz.
- BID: El documento país priorizó encaminar su aporte al gobierno guatemalteco para enfrentar los desafíos de un desarrollo económico sostenible, donde el combate a la pobreza sería la máxima prioridad.
- ONU: La estrategia se determinó con base en cuatro grandes ejes de los Acuerdos de Paz: reinserción y desmovilización, desarrollo humano integral, desarrollo productivo sostenible y fortalecimiento y modernización del Estado democrático.

Fuente: Elaboración con datos SEGEPLAN y agencias de cooperación, 2006.

3.4 La ayuda externa y el Gobierno de Guatemala

La agenda de cooperación internacional forma parte de la política exterior del gobierno de Guatemala. De acuerdo con la Secretaría General de Planificación de Guatemala –SEGEPLAN–, “la cooperación internacional es un mecanismo de apoyo técnico, financiero y político proporcionado por los países amigos y organismos multilaterales especializados para que Guatemala alcance un desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económico, social, financiero, comercial, administrativo y del medio ambiente, dentro de una democracia participativa. (...) La cooperación debe ser congruente con las políticas del gobierno, las relaciones internacionales y la política financiera y fiscal”. Los fundamentos que rigen la política de cooperación internacional para el gobierno del país pasan por definirla como un factor importante en la estructuración y desarrollo de las relaciones internacionales. La aplicación de las políticas se determina como parte de un proceso interinstitucional, donde la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la administración y negociación de los convenios y proyectos deben estar condicionados para generar beneficios al país.

Recuadro 9: La política de cooperación internacional de Guatemala y sus estrategias

- Compatibilidad con las prioridades nacionales, viabilidad técnica y económica.
- Compatibilidad con la capacidad de pago del país.
- Garantizar el impacto económico y social.
- Coordinación institucional para el éxito de la gestión.
- Estimular la Cooperación Horizontal para transferencia técnica entre países
- Promover la Cooperación Regional a través de propuestas coordinadas con los países de Centro América.
- Negociación de la Cooperación Profesionalizada.
- Asegurar la sostenibilidad de los programas y/o proyectos.

Fuente: Elaboración con datos de SEGEPLAN.

Los objetivos generales orientados hacia la cooperación internacional, de acuerdo a la SEGEPLAN, están relacionados con la lógica de complementariedad que la ayuda debe generar en relación con la agenda gubernamental. Como objetivos específicos se identifican siete prioridades: la cooperación es el medio para la captación de recursos; el buen aprovechamiento de la ayuda (transparencia y eficacia); fortalecimiento institucional; mantener el estatus de país beneficiario; promover políticas de formación y capacitación de recursos humanos; fortalecer y mejorar la capacidad financiera interna (complemento al ahorro interno, recaudación fiscal y balanza de pagos); y aprovechar los beneficios que promueve el mercado financiero internacional.

La cooperación que llega al país está orientada en su mayor parte por la vía del Gobierno Central, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la SEGEPLAN. De acuerdo a los lineamientos oficiales, toda acción de gestión que tenga que ver con préstamos, requerirá la “no objeción” y el respaldo del gobierno central. Lo correspondiente a la ayuda oficial que llega por la vía bilateral, se negociará y determinará por medio de acuerdos o convenios marco entre el gobierno y los países o instancias donantes. Estas disposiciones en la práctica

no son cumplidas en su totalidad por la existencia de gestiones directas de otras dependencias oficiales con las instancias internacionales. Las instituciones que deberían intervenir en orden de prioridad en la gestión, administración y negociación de la cooperación externa son: la Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN–, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Banco de Guatemala, la Junta Monetaria, el Congreso de la República y las Unidades Ejecutoras.

Recuadro 10: Instituciones responsables de coordinar, aprobar y ejecutar la cooperación internacional en Guatemala

La institucionalidad definida para dar atención a la cooperación internacional funciona de la siguiente manera:

- Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN–: funge como coordinadora y facilitadora oficial de la cooperación técnica y financiera que llega al país. Se coordina con el Ministerio de Finanzas Públicas y otras instancias oficiales vinculantes al proceso de administración de cooperación. Determina políticas relacionadas con la cooperación internacional; genera informes permanentes; analiza, conoce, programa y desarrolla acciones sobre la cooperación internacional; diseña instrumentos de evaluación y monitoreo; observa el proceso de la cooperación a nivel mundial; determina la viabilidad técnica de los proyectos y programas a ser financiados con recursos externos; asesora y apoya a las unidades ejecutoras; entre otras funciones.
- Ministerio de Relaciones Exteriores: tiene el mandato de representar y proteger los intereses del país y todo lo concerniente a la defensa del honor y soberanía del país en la esfera internacional; lo relacionado con la política internacional de Guatemala; la negociación, celebración, prórroga, modificación y denuncia de tratados, pactos, convenciones y acuerdos internacionales.
- Ministerio de Finanzas Públicas: se coordina con SEGEPLAN para la negociación de los préstamos externos, administra su legalización y da seguimiento al cumplimiento de sus condiciones financieras; administra y dirige la deuda pública externa; realiza presupuestos y asigna recursos de contrapartida y gastos recurrentes convenidos para los proyectos financiados por la cooperación internacional, tanto con recursos reembolsables como no reembolsables; aprueba o rechaza solicitudes de las entidades descentralizadas, autónomas y semi-autónomas relacionadas a la contratación de préstamos internos y externos que signifiquen contraer deuda pública (en coordinación con SEGEPLAN); representa al Gobierno de Guatemala ante los organismos financieros internacionales; hace gestiones de renegociación, recalendarización y reestructuración de la deuda externa, entre otros. El Ministerio de Finanzas Públicas realizará el pago del servicio de la deuda externa y conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores cumplirá con el pago de las cuotas a los organismos internacionales.
- Banco de Guatemala: se encarga de formular y aplicar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia del país; participa directamente en la negociación y análisis de la deuda externa del Gobierno y del Banco de Guatemala.
- Junta Monetaria: dictaminará, a solicitud del Ministerio de Finanzas Públicas, en operaciones crediticias en el extranjero. La Junta Monetaria respalda sus dictámenes con base a estudios y opiniones del Banco de Guatemala (Departamento Específico de Financiamiento Externo).
- El Congreso de la República: se encarga de aprobar las leyes del país y por ende la cooperación internacional, específicamente la contratación de deuda externa. Los casos de donaciones y cooperación técnica sólo se conocen cuando incluyen las cláusulas estipuladas en la Constitución Política de la República (Art. 171 literal I).

- Unidades Ejecutoras: son todas las dependencias del Sector Público que norman, coordinan, planifican y ejecutan acciones de cooperación. Su participación en el proceso de la cooperación internacional depende de la oferta y demanda de la misma. Son unidades ejecutoras todas las entidades descentralizadas (municipalidades, Consejos de Desarrollo, Fondos Sociales, entidades oficiales de cooperación, Ministerios, etc.). Las unidades facilitan información, ejecutan y supervisan las acciones, son interlocutores técnicos, coordinan intersectorialmente, facilitan y participan en los procesos de evaluación, entre otras acciones.
- Marco Legal: La Ley del Ministerio de Finanzas Públicas (Decreto No. 106-1) asigna al Ministerio de Finanzas Públicas contraer deuda pública y aprobar solicitudes del sector público no financiero (incluye a Municipalidades y a la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC- para contraer préstamos internos o externos). La Ley Orgánica del Presupuesto contiene disposiciones para la inclusión de recursos externos al Presupuesto de la República, la reprogramación del servicio de la deuda pública y dictámenes emitidos por el Ministerio de Finanzas, la Junta Monetaria y SEGEPLAN.

Fuente: Elaboración con datos de la SEGEPLAN.

De acuerdo a información de la SEGEPLAN, ésta ha fortalecido en los últimos años su capacidad de gestión financiera con los diferentes donantes internacionales. Los diferentes grupos consultivos que se han realizado para el país, fundamentalmente los dos relacionados al programa de la paz y los dos relacionados con la emergencia post-Mitch, han posibilitado ampliar los recursos financieros orientados a dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz y salir de las emergencias ocasionadas, principalmente por el huracán Mitch. Actualmente se tienen convenios de cooperación con la mayoría de países que tienen presencia en el país, con las instancias financieras e instancias multilaterales no financieras.

Recuadro 11: Procedimientos para realizar la gestión financiera (préstamos y donaciones)

- Toda unidad ejecutora que requiera obtener recursos financieros (préstamos) elabora un requerimiento a la SEGEPLAN.
- Los requerimientos tendrán un carácter de pre-factibilidad o factibilidad.
- La SEGEPLAN deberá emitir un dictamen sobre la solicitud.
- Una vez aprobada la solicitud se presentará al Ministerio de Finanzas Públicas, quien realizará la solicitud formal a los organismos financieros internacionales o bien por la vía diplomática a través de las embajadas o por otros organismos oficiales.
- La fuente financiera recibe la solicitud y determina su aprobación o desaprobación. Los resultados son transmitidos al Ministerio de Finanzas con las respectivas recomendaciones y/ o contrato del préstamo.
- El Ministerio de Finanzas convoca y analiza el contrato conjuntamente con otras entidades relacionadas al proceso (SEGEPLAN, Banco de Guatemala, Unidades Ejecutoras) y se concreta el convenio.
- La versión final del contrato es enviada al Congreso de la República por la vía de la Presidencia de la República para su aprobación o desaprobación. Toda aprobación se publica en el Diario Oficial.

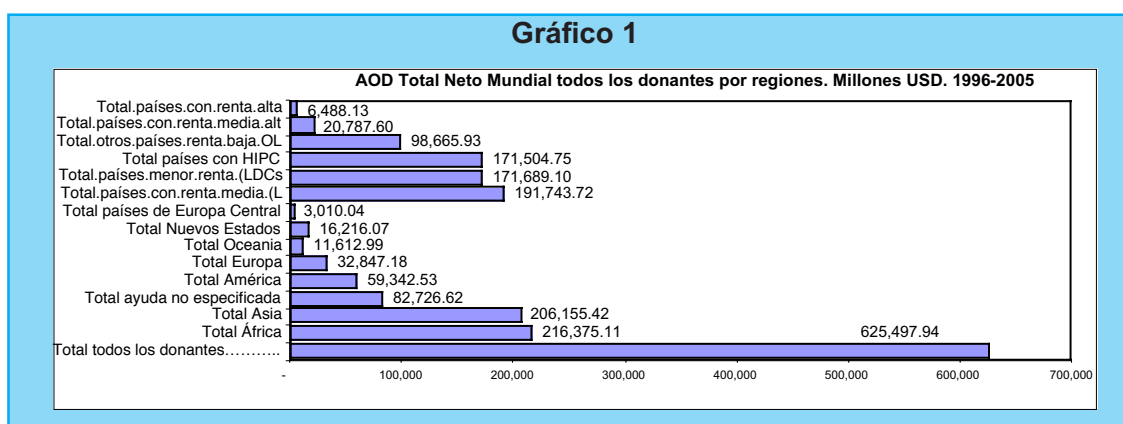
Fuente: Elaboración con datos de la SEGEPLAN.

4. ANÁLISIS SOBRE EL FLUJO FINANCIERO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL MUNDIAL: 1996-2005

Para una mayor comprensión sobre el flujo de ayuda para el desarrollo que llega a Guatemala, este apartado hace un análisis sobre la distribución de la ayuda a nivel mundial, en el ámbito de América Latina y el Caribe y lo correspondiente a Centro América, durante el período 1996-2005.

4.1 Distribución de la ayuda a nivel mundial

Durante el período 1996-2005 la AOD mundial de todos los donantes⁴³ en términos totales netos⁴⁴ de acuerdo a la OCDE, fue de 625,498 millones de dólares. La región más beneficiada fue África con un 34.5% del total mundial, seguida de Asia con un 33%. América recibió durante este período un aproximado del 9.5% del total. La región de Oceanía fue la que menos AOD percibió con el 1.86%. Entre los fundamentos que existen en términos de las regiones priorizadas por los países sobresale el nexo que hay entre los países donantes y sus ex colonias, los intereses geopolíticos, la lucha contra el terrorismo, los intereses comerciales, el nivel de conflictividad social, guerras, mayores índices de pobreza, exclusión social, emergencias por catástrofes, etcétera. En el gráfico 1 se aprecian los flujos canalizados por región.



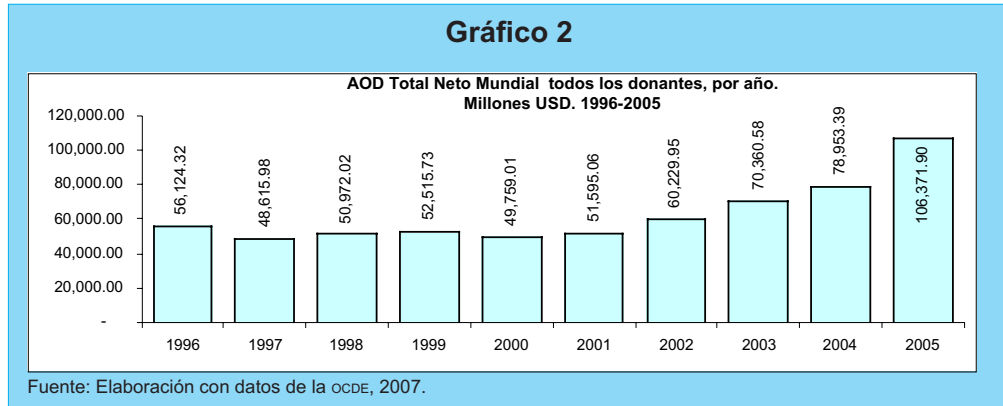
Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

⁴³ Total Donantes: es la suma de la ayuda otorgada por los países e instancias multilaterales miembros de la OCDE/CAD. En esta definición no se incluyen los datos de todos los donantes que no son integrantes de este organismo internacional por no tener información.

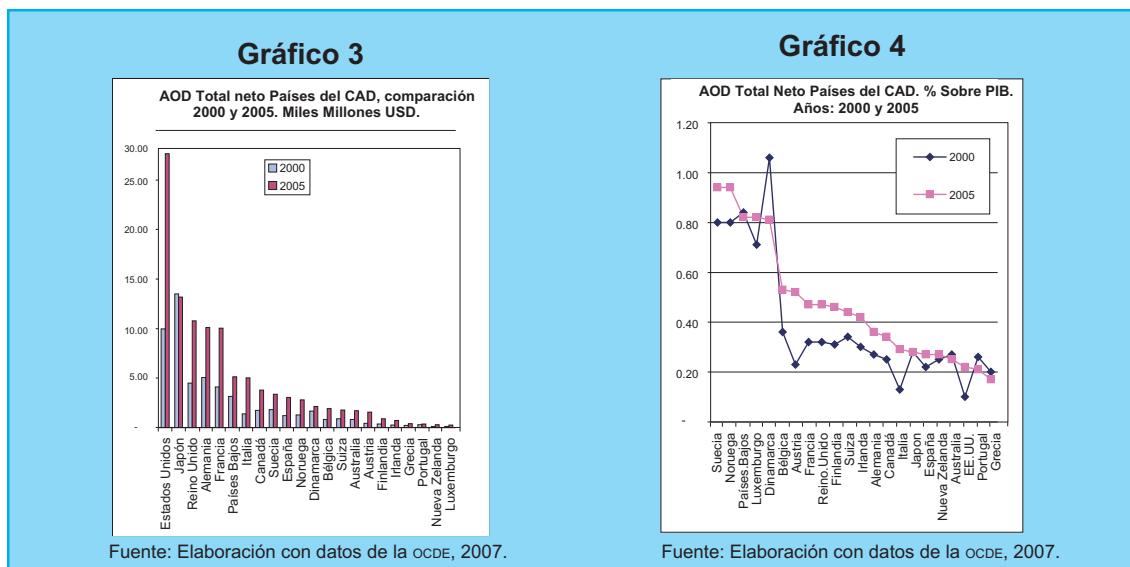
⁴⁴ Total Neto: es la suma de la Ayuda Oficial al Desarrollo Neto AOD, Otros Flujos Oficiales Netos (créditos por exportaciones netas, redistribución por deuda externa, etcétera) –OOF– y los Flujos Netos provenientes del sector privado (inversión directa, créditos por exportaciones, transacciones financieras, etc.).

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

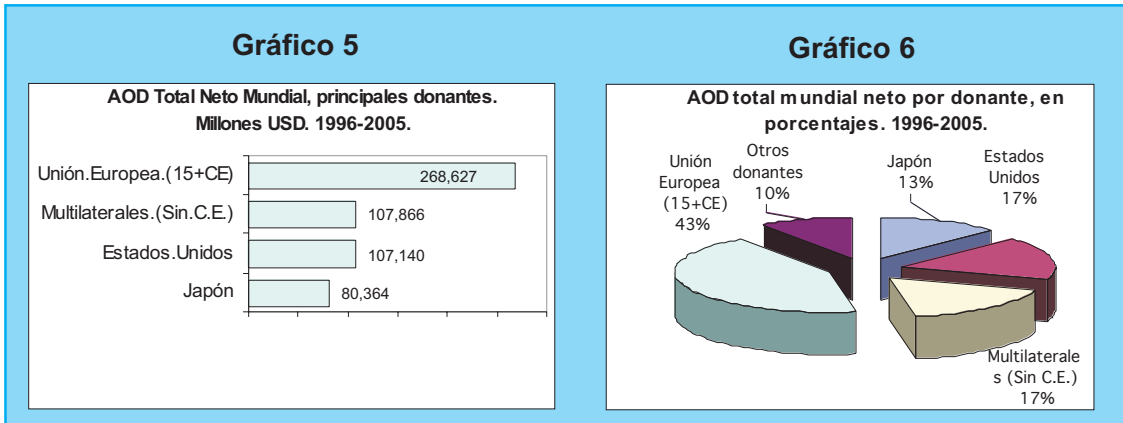
En el gráfico 2 se puede apreciar como la AOD, a partir de 1997, los flujos financieros tienen un comportamiento regular hasta el 2001. A partir del 2002 a la fecha ha existido un crecimiento de la ayuda bastante notable, entre otras causas por la ampliación de la ayuda para la reconstrucción que se ha destinado a países como Irak y Afganistán. Para el año 2006-2007 se espera un comportamiento de la ayuda similar al 2005. En el gráfico se observa el comportamiento de la AOD anual para el período 1996-2005.



En términos del comportamiento de la ayuda por donante a nivel mundial, haciendo una comparación entre el año 2000 y el 2005, es notorio cómo países como Estados Unidos duplican su flujo de ayuda, de igual forma países que conforman el grupo G7 y otros como España y Noruega. En términos porcentuales con relación al PIB de cada país, continúan siendo mayoritariamente los países nórdicos los que mantienen el mayor porcentaje de ayuda, superior al 0.7% sobre el PIB definido por la ONU. El promedio de países de la Unión Europea tienen un porcentaje de ayuda entre el 0.25 al 0.35% sobre el PIB. Entre los países más desarrollados, Estados Unidos es el que menos aporta en términos de su PIB, con un promedio entre el 0.15% y 0.22%. En los gráficos 3 y 4 se observa el comportamiento de la ayuda mundial en millones y porcentajes sobre el PIB.



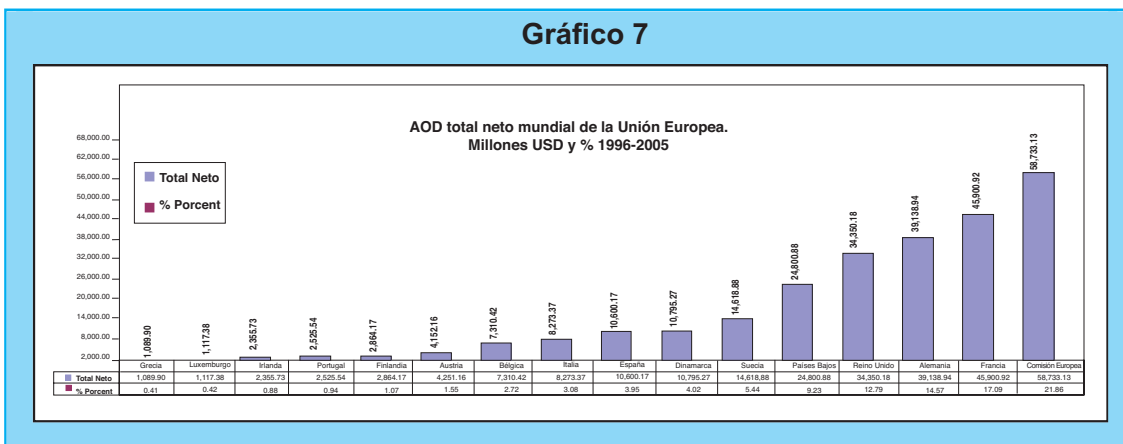
Durante el período de 1996 a 2005, la Unión Europea (15 E.M. + Comisión Europea) es como región, el donante con mayor ayuda a nivel mundial con el 43% del total. Estados Unidos representa el país con mayor AOD Neto con el 17 % del total, seguido de Japón con el 13%. La AOD canalizada por medio de las instancias multilaterales ha significado el 17% (en este porcentaje no se incluye lo canalizado vía la Comisión Europea). En los gráficos 5 y 6 se observa el monto y porcentajes de ayuda por los más importantes donantes.



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

El aporte mundial de la Unión Europea (15 Estados Miembros⁴⁵ y Comisión Europea) en AOD neto por donante, coloca a la Comisión Europea con un 22% aproximadamente del total de la UE. En el ámbito de los Estados Miembros en el período de análisis (1996-2005) Francia destinó el 17% del total, seguido de Alemania con 15% y Reino Unido con el 13%. En términos de la distribución por regiones: Asia percibió el 21% del total, seguido de América con el 9.7% (26,155 millones dólares). En el gráfico 7 se observa el flujo financiero de AOD neto por Estado Miembro y por la Comisión Europea y el porcentaje que corresponde a cada donante sobre el total neto de la UE (su AOD neto fue de 118,224 millones dólares).



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

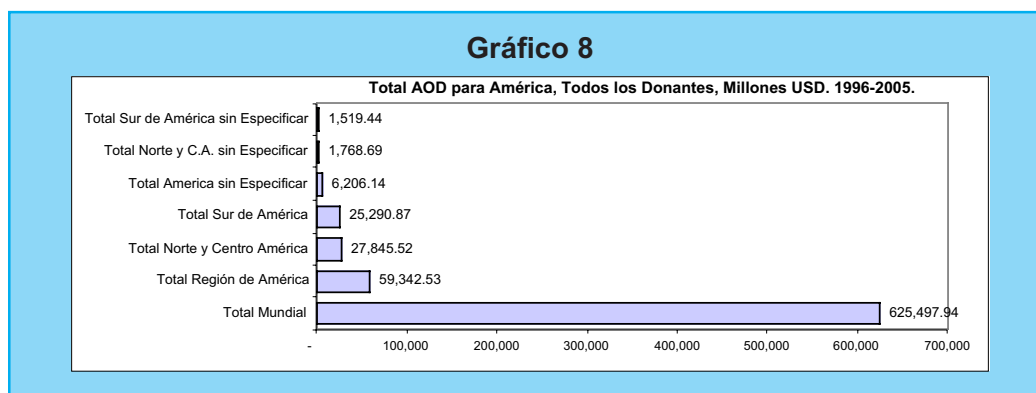
⁴⁵ Estados Miembros de la Unión Europea: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Reino Unido.

4.2 La ayuda externa en América Latina y el Caribe

La OCDE determina como región de América todos los países ubicados en el Norte, Caribe, Centro y Sur América, que suman un promedio de 46 países, los cuales han sido divididos en las siguientes dos sub-regiones:

- **América Central y del Norte** (33 países): Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Belice, Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago, Anguila, Antigua, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Caimán, Granada, Dominica, Montserrat, Antillas Holandesas, Santa Lucía, San Vicente, San Cristóbal-Nevis, Santa Lucía, Surinam, Turcas y Caicos, Islas Vírgenes, Guyana.
- **América del Sur** (13 Países): Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Islas Falklan, Surinam.

Entre el período de 1996 a 2005, de acuerdo a la OCDE, la Región de América recibió de todos los donantes un aproximado a 59.3 mil millones de dólares en AOD neto, que significó el 9.5% del total mundial. Del total para la región el 46.92% fue destinado a América del Norte, Caribe y Centro América y el 42.62% canalizado para América del Sur. Como AOD no especificada está el 10.46% restante⁴⁶. Los países centroamericanos percibieron del total regional el 30% del total de la ayuda. En el gráfico 8 se observa el flujo de AOD neto por región y sub-regiones de todos los donantes.

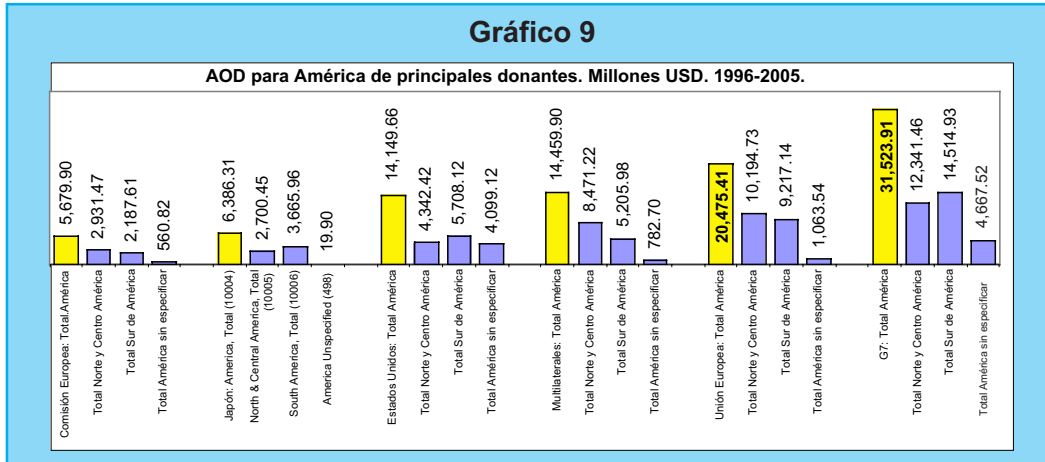


Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

En la distribución de la ayuda durante el período 1996-2005, la Unión Europea (CE+ 15 EM) canalizó el 34.5% del total neto, seguido de Estados Unidos con el 23.8%, las instancias multilaterales (sin contabilizar la ayuda de la Comisión Europea) fue del 24.3%, Japón distribuyó el 10.7% y el resto de donantes alcanzaron el 5.5% del total regional. Es importante señalar que la década de los años noventa fue la de mayor flujo financiero en América Latina y el Caribe, con un incremento casi del 100% con relación a los años ochenta. Entre las causas se encuentra: el inicio de procesos de pacificación y reconstrucción en los países donde existían conflictos sociales; guerras de baja intensidad; procesos más democráticos en los países; emergencias por catástrofes naturales; mayor estabilidad

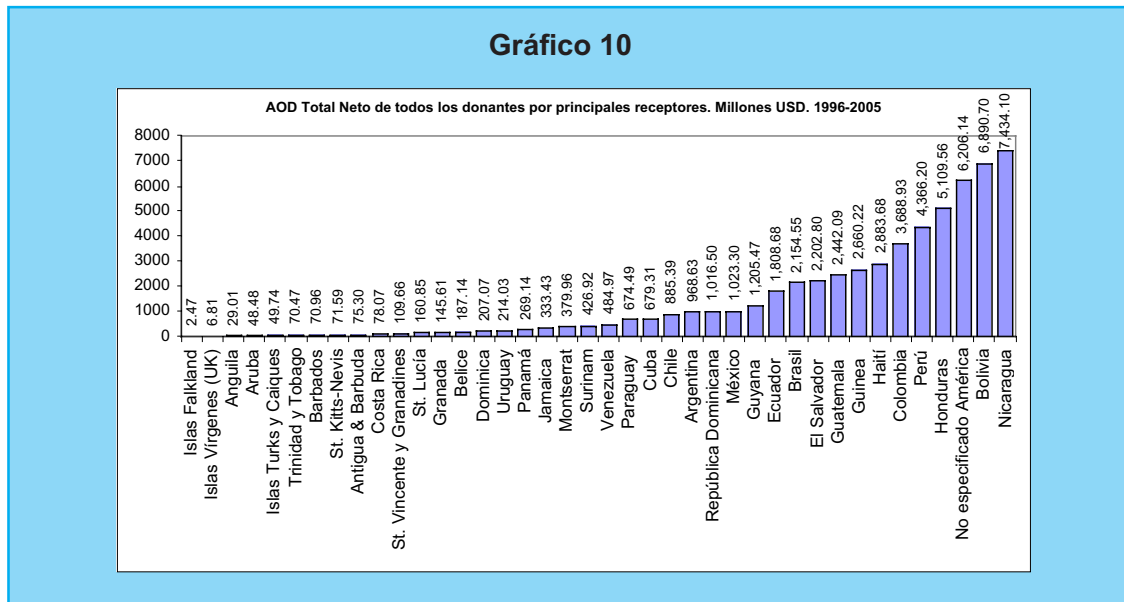
⁴⁶ AOD No Especificada, son los porcentajes de ayuda que no tienen un registro específico en términos de información por país o en aspectos temáticos, de acuerdo a la OCDE.

macroeconómica; firma de diversos acuerdos bilaterales de la región con los países donantes. En el gráfico 9 se identifica a los principales donantes, a nivel bilateral como multilateral. Se hace una descripción de la ayuda por región y sub-regiones. De igual forma, se identifica por donante lo que se establece como ayuda no especificada.



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

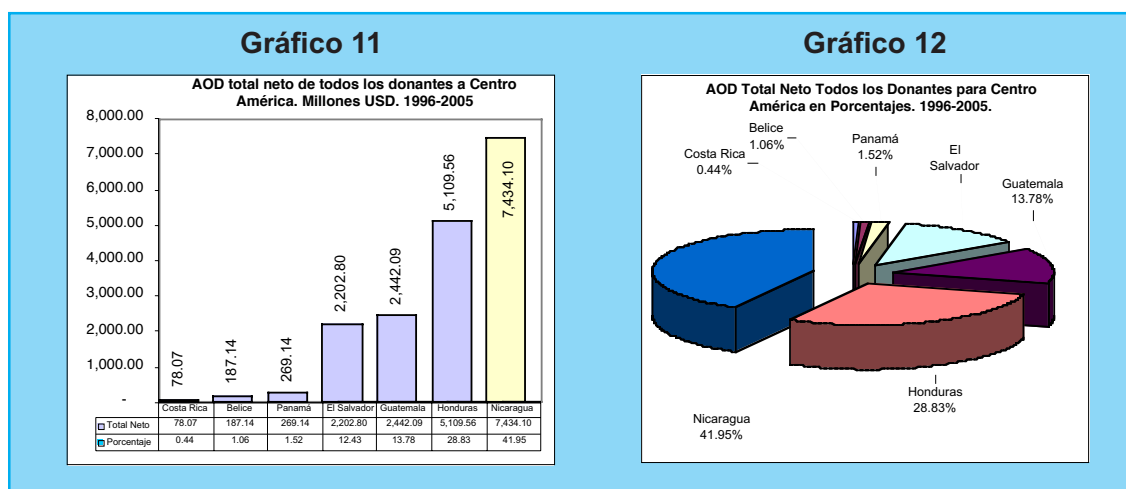
En condición de países con mayor ayuda percibida de todos los donantes durante el período 1996-2005, en orden de montos netos recibidos a nivel regional, fueron Nicaragua con el 12.5%, Bolivia con el 11.6%, a Honduras le correspondió el 8.6% y Perú el 7.3%. En el caso de Guatemala la ayuda representó para el período el 4.1%. Es importante señalar que la ayuda no especificada representa un 10.5% del total. Países como Nicaragua, Bolivia, Perú y Honduras, continúan siendo los máximos receptores de ayuda desde la época de los años ochenta. En el gráfico 10 se registran los flujos consolidados por cada país receptor durante el período 1996-2005.



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

4.3 La ayuda internacional para Centro América

Durante el período 1996-2005, Centro América⁴⁷ percibió 17.7 mil millones de dólares que equivale al 30% del total de la cooperación destinada a la región de América. La agenda priorizada para Centroamérica ha estado dirigida a darle seguimiento a las distintas iniciativas por país y regionales que se vivieron en el período: Agendas de Paz, estrategias de reducción de pobreza, emergencias, inicio de negociaciones de Tratados y Acuerdos Comerciales, entre otros temas. En los gráficos 11 y 12 observamos la comparación entre cada uno de los países centroamericanos en términos de flujos financieros y porcentajes del total de los donantes. Nicaragua continúa siendo el país con la mayor recepción de ayuda con el 42% del total, seguido de Honduras con el 29% y Guatemala con el 14%.



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

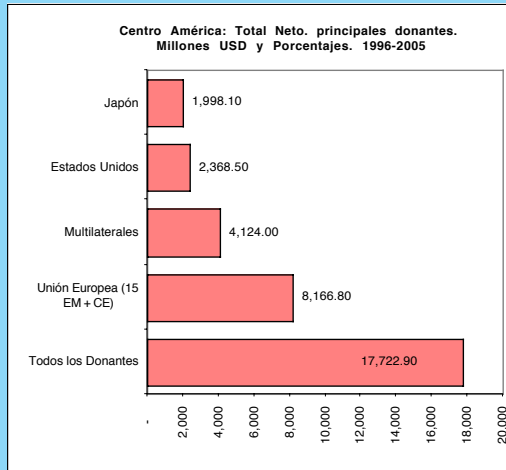
Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

En términos de los países donantes durante el período 1996-2005, la Unión Europea (15 Estados Miembros y Comisión Europea) es quien más AOD otorga con el 46% del total de la ayuda. Las instancias multilaterales (sin la CE) canalizaron el 23%, Estados Unidos otorgo el 13% y Japón 11%. Con relación a los Estados Miembros de la Unión Europea con mayor AOD: España es el donante con mayor apoyo en este período con 1,967.40 millones de dólares (24%); Alemania canalizó 1,715 millones de dólares (21%); la Comisión Europea es el tercer mejor donante con 1,225 millones de dólares (15%); los Países Bajos otorgaron 745 millones (9.1%); Suecia aportó 730 millones (8.9%). En el caso de Finlandia el total de AOD fue de 93.70 Millones de dólares (1.15%). Entre los Estados que menor AOD han canalizado están Grecia con el 0.01% y Portugal con el 0.02%.

En los gráficos 13 y 14 se hace una referencia consolidada y anual de la ayuda por los principales donantes.

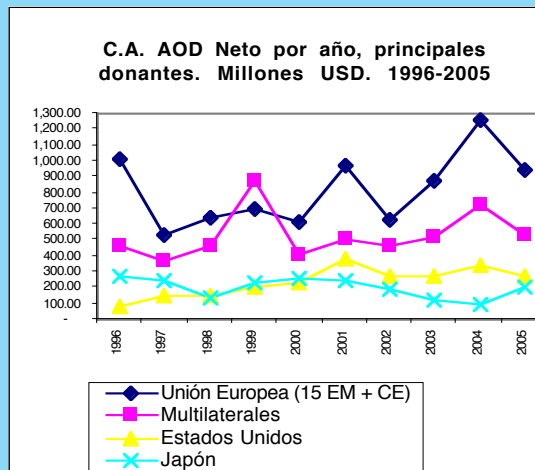
⁴⁷ Centro América está determinada por los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice.

Gráfico 13



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

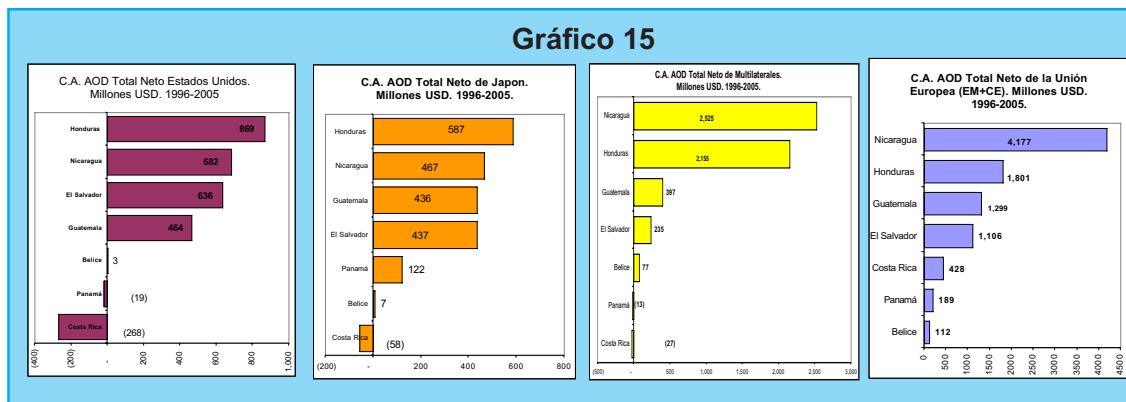
Gráfico 14



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

En el gráfico 15 se hace referencia de la ayuda otorgada por los principales donantes por país receptor, en los cuales se determina el flujo financiero para el período 1996-2005. De acuerdo a los datos de la OCDE, Panamá y Costa Rica tienen acumulados negativos en términos de la distribución de la ayuda.

Gráfico 15



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

5. ANÁLISIS GLOBAL SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA DÉCADA DE LA PAZ EN GUATEMALA: 1996-2006

En este apartado se realizará un análisis sobre el flujo de la ayuda oficial al desarrollo que ha llegado al país desde el año 1996 hasta el 2006. La información estadística para el período 1996-2005 fue recabada de la OCDE (en lo relacionado a los países pertenecientes al CAD/OCDE así como las instancias multilaterales), por ser esta instancia la que cuenta con la mejor sistematización y ordenamiento lógico de la ayuda en sus diversas modalidades. Para el año 2006 se está realizando una estimación con datos similares al año 2005, partiendo de que esta información puede tener una variación mínima de acuerdo a las tendencias de los últimos años por donante. En el caso de la cooperación de Cuba y de otros países latinoamericanos, los datos fueron recabados directamente de las instancias oficiales relacionadas a la cooperación internacional por donante y de SEGEPLAN.

El análisis se realizará en dos ámbitos: tipo de AOD, que representa las diferentes identificaciones de ayuda que ha llegado al país por donante (la referencia más utilizada será la Ayuda Neta Subvencionada para el Desarrollo, por manejar montos finales en el flujo de la cooperación); y la AOD por sectores, que identifica los principales componentes de cooperación que se han priorizado por donante.

A manera de introducción al análisis sobre el flujo financiero en el período 1996-2006, se inicia con diversas manifestaciones vertidas alrededor de los diez años de implementación de la agenda de la paz, entre las cuales se citan:

- “Según la Secretaria de la Paz –SEPAZ–, el Congreso de la República ha cumplido con 80 por ciento de los compromisos adquiridos, al aprobar leyes derivadas de los acuerdos de paz”. “El informe gubernamental⁴⁸ sobre la situación de los acuerdos de paz, firmados hace 10 años, revela avances en la participación ciudadana y de la mujer y en la reestructuración del Ejército”. “Norma Quixtán, secretaria de la Paz, dijo ayer que uno de los resultados más sustantivos es que las organizaciones civiles pueden presentar sus propuestas al Gobierno e incidir en las políticas públicas, aunque reconoció rezago en el Acuerdo sobre Pueblos Indígenas”. “Berger reconoció que falta fortalecer los acuerdos de paz, pero que Guatemala ha alcanzado la estabilidad política y el fortalecimiento del sistema democrático”.⁴⁹

⁴⁸ Informe sobre la situación actual del cumplimiento de los acuerdos de paz, 2004-2006, elaborado por la Secretaria de la Paz –SEPAZ– y presentado por Oscar Berger el 12 de diciembre de 2006.

⁴⁹ Información recabada de *Prensa Libre* del jueves 14 de diciembre de 2006, bajo el título “Informe oficial destaca avances en los Acuerdos de Paz”.

- “Entre los avances expuestos ayer destacan los logrados en materia de derechos humanos, área en que la Secretaría de la Paz (SEPAZ) hace énfasis en las acciones encaminadas hacia el proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho en cuanto a la observancia, vigencia y promoción de los derechos humanos, así como la instalación en el país de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), aparte de la reorientación e impulso del Programa Nacional de Resarcimiento”. “En el área de seguridad y defensa sobresalen la creación del Consejo Asesor de Seguridad y la implementación de la nueva doctrina militar, además del proceso de reducción del Ejército, siempre en el marco de lo establecido en los Acuerdos”. “Gracias a la buena voluntad de quienes los negociaron y a los acuerdos en sí, Guatemala alcanzó dos realidades que estuvieron ausentes de nuestro país durante largos decenios: la paz política y el fortalecimiento al sistema democrático, subrayó el mandatario”. “Berger afirmó que en el contexto generado por ambos logros se ubica un esperanzador proceso de inclusión, de lucha contra la discriminación y el racismo, un proceso de libre juego político, otro de organización social que alcanza todos los estratos sociales y en general una presencia más significativa de actores sociales en un clima donde prevalece el diálogo y la búsqueda de consensos”.⁵⁰
- “Al hacer un balance a 10 años de la firma de los Acuerdos de paz, son muchos los sentimientos, las ideas, las valoraciones y posiciones enfrentadas. No podemos dejar de pensar y recordar a los miles de hombres y mujeres que fueron víctimas de las políticas de terror del Estado. En las comunidades arrasadas y cercenadas, en el dolor y el luto causado. En la Desaparecida y el Desaparecido que jamás regresaron. En los compañeros y compañeras que alzaron la lucha por la vida y la libertad, su ejemplo sigue y se perpetuará como un legado heroico hacia el futuro, para la Construcción de la Nueva Guatemala”.⁵¹
- “...de esta manera, en este décimo aniversario de la firma de la paz, URNG rechaza el Informe del gobierno de Berger,⁵² el cual a través de la Secretaría de la Paz, expresa un cumplimiento inexistente, ya que si los mismos se hubieran cumplido, la realidad guatemalteca sería distinta y menos adversa para la población. Dicho informe también miente al colocar como logros, las mismas violaciones a los Acuerdos de Paz, tales como la remilitarización del Estado y la sociedad; la represión encubierta a través de la aplicación de la nueva Doctrina de Seguridad impuesta por los Estados Unidos; la criminalización del movimiento social y la política represiva de desalojos; la política de oídos sordos al clamor popular, así como a la infinidad de propuestas presentadas en los espacios de diálogo ficticios por las organizaciones sociales y populares y la manipulación de la participación política de los pueblos indígenas”.⁵³
- “Anders Kompás, jefe de la Oficina en Guatemala del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), advirtió que ‘si los problemas no son resueltos en los años venideros, hay riesgo de un gran conflicto social y del deterioro de

⁵⁰ Información recabada de la página Web del Gobierno de Guatemala: www.guatemala.gob.gt/noticia, en su apartado de noticias del 14 de diciembre de 2006.

⁵¹ Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

⁵² Informe sobre la situación actual del cumplimiento de los acuerdos de paz, 2004-2006, elaborado por la Secretaria de la Paz –SEPAZ– y presentado por Oscar Berger el 12 de diciembre de 2006.

⁵³ Comunicado de la URNG ante el cumplimiento de los 10 años de la firma de la paz.

la vida democrática'. Remarcó la persistencia de problemas como la desigualdad social, el débil estado de derecho y el racismo. El funcionario resaltó algunos logros, entre ellos las elecciones pacíficas, los debates políticos en un marco de apertura y democracia, un mayor control del Ejército y la participación de la sociedad civil en temas de interés público. El representante de Naciones Unidas apostó por 'políticas que permitan salir de la pobreza', como una reforma fiscal, ya que las 'desigualdades sociales son una afrenta moral y actualmente Guatemala no está en condiciones de cumplir los compromisos del milenio'.⁵⁴

- “A 10 años de la firma de los Acuerdo de Paz, el Vicepresidente del Parlamento Europeo, Miguel Ángel Martínez, expresó que ‘el balance deja ver algunos éxitos, aunque predominan las decepciones’”.⁵⁵
- “Con la Firma de la Paz a finales del año 1996 no solamente se relacionó el fin del conflicto armado en Guatemala sino la esperanza de entrar en un periodo en el cual será posible encontrar soluciones para una multitud de conflictos sociales que existen en el país, uno de ellos la situación agraria. La comunidad internacional, en particular la Unión Europea, ha jugado un rol clave en todo el proceso de paz y se suponía que también tendrá un papel fuerte a través de los diferentes mecanismos de cooperación en la resolución de los conflictos sociales pendientes y la construcción de una sociedad más democrática”.⁵⁶
- “La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en 1996 (Acuerdos de Paz), que puso fin de forma oficial a una violenta guerra civil, tenía por objeto superar la exclusión, la discriminación y la desigualdad históricas, pero la aplicación del marco para la realización de profundas reformas políticas, económicas, sociales y culturales ha resultado difícil por la resistencia que han opuesto poderosos sectores. A pesar de los importantes progresos que se han logrado recientemente, la cuestión de la tierra sigue siendo una grave fuente de conflictos sociales, y la falta de un catastro eficaz, de un código agrario y del reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra constituyen un importante obstáculo para la realización del derecho a la alimentación, como lo es también el que no se aplique plenamente una reforma fiscal progresiva” (Declaraciones del Relator especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, en su Misión a Guatemala en el 2006).⁵⁷
- “A casi 10 años de firmada la Paz el proceso de implementación de los Acuerdos se encuentra estancado, más allá que las acciones impulsadas en su nombre no han pasado del show o de la estafa. El gobierno Berger comenzó por desarticular los remanentes de institucionalidad legítima, eliminando las dos comisiones de seguimiento creadas o derivadas de los Acuerdos de Paz, la CAAP y la del Pacto Fiscal, sustituyéndolas por otras cooptadas, de alcances y funciones limitadas. Tampoco, en dos años de gobierno la administración Berger nunca ha presentado una Agenda Prioritaria para el cumplimiento

⁵⁴ Información recabada de las intervenciones realizadas durante la conferencia internacional “A Diez Años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y Perspectivas de la Cooperación Internacional”, realizado en Bruselas los días 2 y 3 de mayo en la sede del Parlamento Europeo. La información se encuentra en la página Web de Albedrio: www.albedrio.org, del 17 de mayo de 2007.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ FIAN, Garbers, Frank, “La Futura Cooperación Europea con Guatemala, Guatemala: en apoyo al derecho a la alimentación, Heidelberg, 2007.

⁵⁷ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Castillo Huertas, Patricia (Consultora): Tierra, desarrollo rural y seguridad alimentaria, a 10 años de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Guatemala, 2007.

de los Acuerdos de Paz. La nueva institucionalidad, si llegó a funcionar, se desgastó y desarticuló aceleradamente. La CNAP languideció sin trascender, apenas se logró reunir y varios de sus miembros declinaron su participación. Mientras tanto, las mesas de concertación y las comisiones paritarias y multisectoriales pugnan por subsistir sin una dinámica vinculante. En este contexto la Ley Marco de los Acuerdos de Paz sucede dentro de un escenario adverso, a destiempo, sin recursos presupuestarios y cuando las políticas neoliberales y el sesgo empresarial están establecidos, no pasando de un hecho simbólico. En consecuencia, el proceso de convocatoria y la selección de los delegados de sociedad civil al Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz despertó escaso interés”.⁵⁸

- “La razón principal de este deterioro ha sido la falta de implementación de los contenidos de los Acuerdos de Paz, los cuales fueron aceptados solamente de forma retórica por los distintos gobiernos de la derecha que se han sucedido. En vez de eso, han implementado la agenda neoliberal y privatizadora, la cual ha sido incapaz de resolver los problemas de la población guatemalteca y ha debilitado sustantivamente al Estado guatemalteco”.⁵⁹
- “En las vísperas de la primera década de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el balance nacional es que hay poco cumplimiento de los compromisos e insuficientes recursos presupuestarios, destinados al fortalecimiento del proceso pacificador, coinciden en señalar los análisis y estudios de diversos actores e instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Diversas entidades, entre éstas, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y colectivos sociales reconocen los avances de la paz, pero la mayoría señalan los grandes atrasos que se reflejan a diario, principalmente en los temas socioeconómicos; de igual manera, subrayan que en los presupuestos generales de la nación no se han destinado los fondos suficientes para el gasto social prioritario”.⁶⁰
- “La identidad de los pueblos indígenas sigue enfrentando el problema del racismo, el Estado sigue tratando a los Pueblos Indígenas como ciudadanos de segunda categoría... La identidad se sigue utilizando de manera folklórica en diferentes espacios estatales, por ejemplo: la contratación de edecanes mayas para eventos protocolarios y la implementación de programas que profundizan el paternalismo y el asistencialismo”.⁶¹
- “Guatemala continúa siendo un país sumamente violento. Según cifras oficiales, entre 1997 y 2006 se han registrado 39,315 muertes violentas. La gran mayoría de las víctimas son jóvenes procedentes de áreas marginales de la capital; seguido por un alto número de asesinatos de mujeres. No solamente la cifra es alarmante, sino también la saña y brutalidad con que se cometen los crímenes. Gran parte de esta violencia se vincula a la expansión de la criminalidad organizada, particularmente el tráfico de drogas, armas y personas.”⁶²
- “A 10 años de la firma de la paz, Guatemala se encamina sobre la ruta del “Estado Fallido”, no se han dado los pasos necesarios para transformar las inequidades y desigualdades sociales, los procesos de fortalecimiento institucional se han visto truncados.

⁵⁸ COS, Balance de la Paz: inequidad, pobreza y violencia en la patria del criollo, 2006.

⁵⁹ Programa de gobierno del Movimiento Amplio de Izquierdas –MAIZ–, 2008-2012.

⁶⁰ Informaciones recabadas de informes, noticias y análisis realizados por CERIGUA.

⁶¹ Waqib’Kej, “ponencia por los 10 años de la firma de la paz en Guatemala” presentada en la Conferencia promovida por Cifra, Grupo Sur y Cidse en Bruselas los días 3 y 4 de mayo de 2007.

⁶² Denis Martínez, “Estudio sobre el rol de la cooperación Europea en la promoción de los Acuerdos de Paz: Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía”, presentado en mayo de 2007 durante la Conferencia promovida por Cifra, Grupo Sur y Cidse en Bruselas los días 3 y 4 de mayo de 2007.

La impunidad es la constante, impunidad para la violación a los derechos humanos ocurridas durante el enfrentamiento armado interno, impunidad para los delitos comunes, impunidad para el crimen organizado, impunidad por los delitos de cuello blanco. Guatemala es un Estado capturado, presa de intereses de grupos económicos y de mafias criminales. Entre la ausencia de procesos de transformación de largo plazo, la desesperanza es la constante en el imaginario social.”⁶³

- “Finalmente, al conmemorarse los 10 años de la firma de la paz, reafirmamos nuestro compromiso histórico a favor de los intereses populares; se ratifica que solamente con el cumplimiento de la Agenda de la Paz es posible crear la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe así como la reforma política del Estado que asegure el cambio de la situación actual. En este sentido, consciente de que lo anterior solamente es posible lograrlo con la más amplia participación, lucha y presión social y política del pueblo, nos enfrentamos al futuro integrando y haciendo crecer el Movimiento Amplio de Izquierda (MAIZ), el cual constituye el instrumento de lucha en el corto, mediano y largo plazo”.⁶⁴

5.1 Cooperación global de todos los donantes

Se hará referencia a la AOD en Totales Netos: Subvenciones, Cooperación Técnica y Ayuda Alimentaria. Lo relacionado a los préstamos externos y los pagos sobre servicio de la deuda externa fue trabajado con información de la CEPAL y el Banco de Guatemala. Los datos manejados posibilitan ver una tendencia objetiva y clara de lo que ha sido la cooperación al desarrollo y los préstamos financieros durante el período 1996-2006.

5.1.1 Total neto de la ayuda oficial al desarrollo

De acuerdo a la definición de la OCDE sobre AOD Total Neto, ésta incluye la ayuda en calidad de subvenciones y préstamos preferentes. Esta ayuda está canalizada de manera oficial y dirigida a dar cumplimiento a la promoción del desarrollo económico y el bienestar en los países en vías de desarrollo.

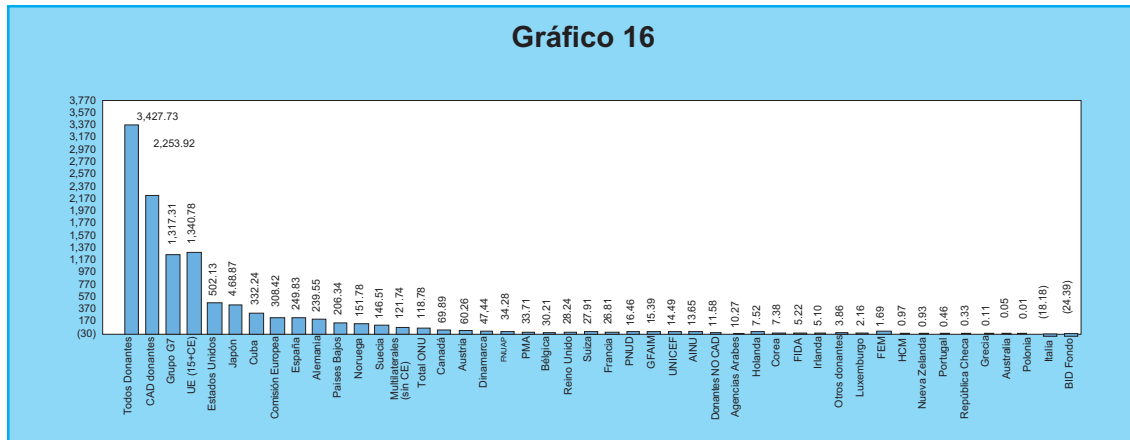
Durante el período de 1996-2006, en calidad de AOD Total Neto se canalizaron a Guatemala 3,428 millones de dólares provenientes de todos los donantes. En términos de grupos de donantes, los países que son miembros del CAD/OCDE canalizaron el 66% del total. La ayuda de los 7 países que conforman el G7 representó el 38% del total. La Unión Europea, incluyendo 15 Estados Miembros y la Comisión Europea, destinó el 39%. Las instancias multilaterales (sin incluir el aporte de la Comisión Europea) aportaron el 3.5% del total y el sistema de Naciones Unidas el 3.4%. En el ámbito de donantes bilaterales, Estados Unidos es el país que mayor ayuda otorgó con el 14.6% del Total Neto, seguido de Japón con el 13.6% y Cuba que representó el 9.6%. La Comisión Europea es la fuente de mayor ayuda por parte de la Unión Europea con el 8.9%, seguido de España que canalizó el 7.2%. Alemania canalizó el 6.9% y los Países Bajos el 6% del total. En el gráfico 16 se puede apreciar el consolidado neto de la AOD por donante bilateral, multilateral y en grupos de donantes, expresado en millones de dólares.

⁶³ Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–, Otra Guatemala es Posible, “A los 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz”, Guatemala, Diciembre de 2006.

⁶⁴ Programa de gobierno del Movimiento Amplio de Izquierdas –MAIZ–, 2008-2012.

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

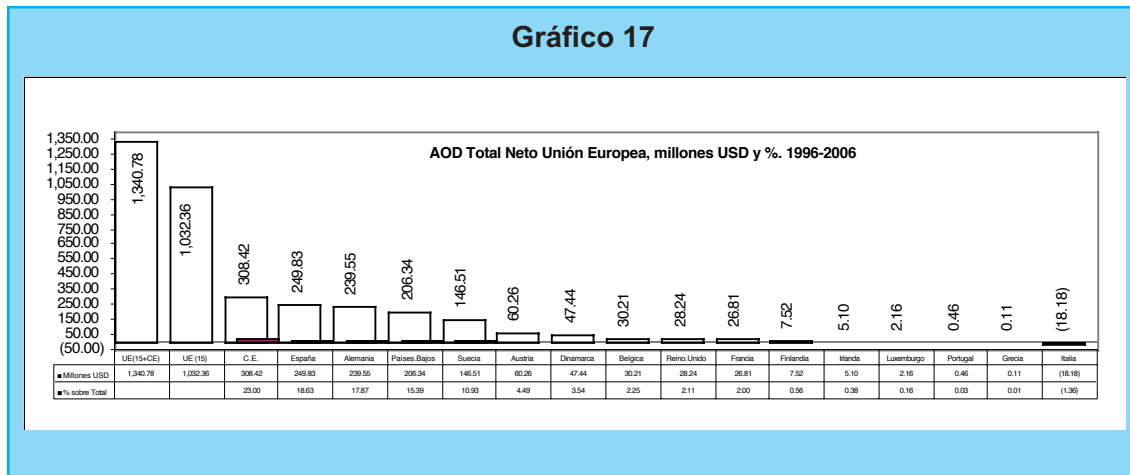
Gráfico 16



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

La Unión Europea continúa siendo, como región, el mayor donante en el país. De acuerdo a la OCDE y estimaciones propias para el 2006, el monto asciende a 1,341 millones de dólares (39% del total). La AOD Neto canalizado por la Comisión Europea es la de mayor cuantía, seguido de España y Alemania. En el gráfico 17 se registran los montos en millones de dólares por donante y los porcentajes sobre el total de la ayuda de la Unión Europea.

Gráfico 17

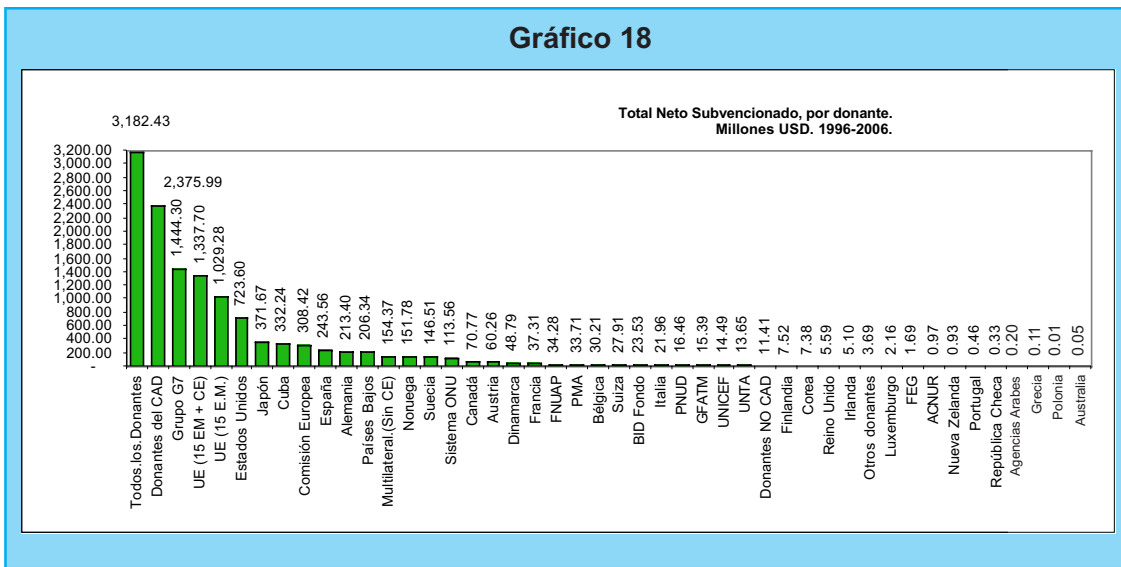


Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.1.2 AOD subvencionada

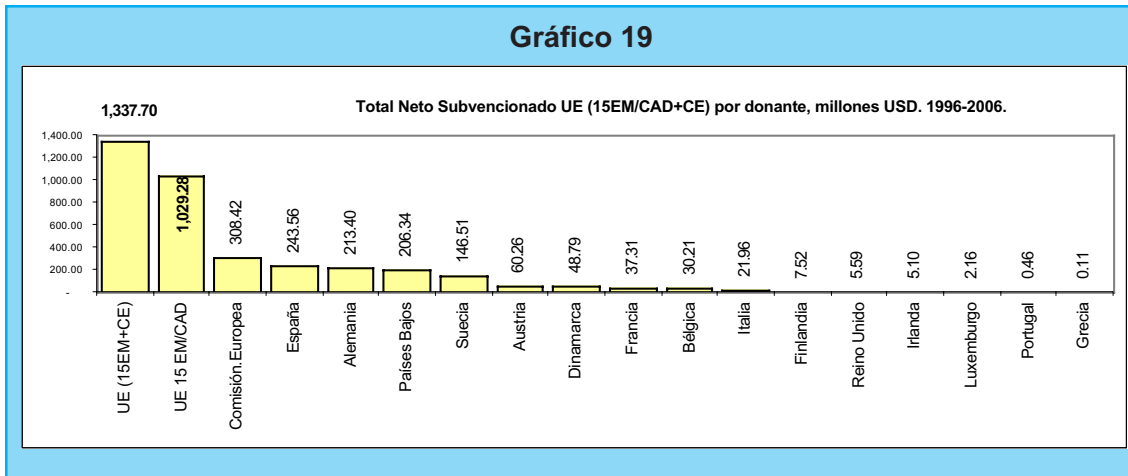
La modalidad de AOD Subvencionada cubre todas aquellas transferencias, en dinero o en especie, para la cual no se requiere ningún reembolso. Incluye las concesiones definidas en cooperación técnica. Las acciones que se determinan en esta modalidad tienen que ver con temas de cooperación para el desarrollo directamente. El total de AOD Subvencionada durante 1996-2006 fue de 3,182.43 millones de dólares. La diferencia entre el Total Neto

y la AOD Subvencionada es de un 7%. Significa que la mayoría de ayuda recibida es No Reembolsable. Es la Unión Europea (15 EM + CE), como región la que más ayuda canalizó en esta modalidad con el 42% del total. En términos de ayuda por donante, Estados Unidos es el país que más ayuda otorgó con el 22.74%, seguido de Japón con el 11.6% y Cuba con el 10.4% del total neto subvencionado. En este apartado se menciona la ayuda subvencionada de todos los donantes, haciendo mención específica de los cuatro principales canalizadores de ayuda. Para ampliar la información por cada uno de los donantes, se coloca como anexo 1, la información de la cooperación subvencionada de cada uno de los donantes. En el gráfico 18 se pueden apreciar los importes por países y bloques de donantes.



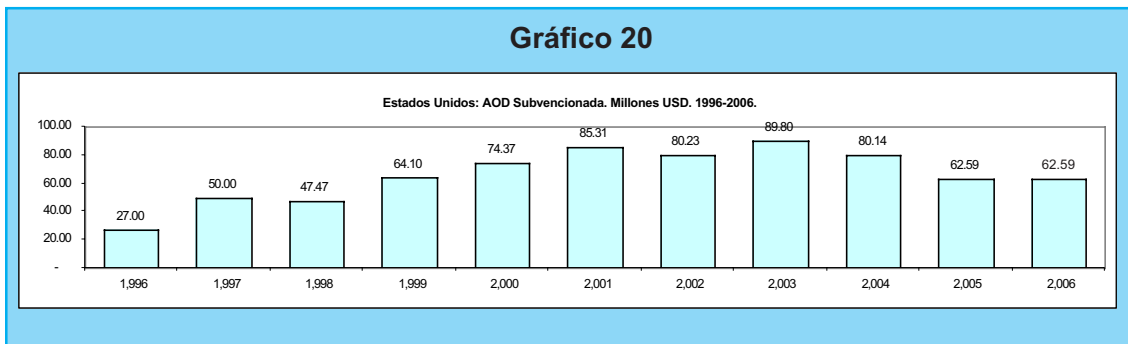
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Durante el período de análisis, la AOD Subvencionada de la Unión Europea (Comisión Europea y 15 Estados Miembros) fue de USD 1,338 millones. La ayuda de la UE con relación a todos los donantes para el período fue del 42%. Son cuatro los países que sobresalen en términos de su ayuda, siendo éstos España con el 18%, Alemania con el 16% del total, Los Países Bajos con el 15%, Suecia con el 11% y los demás países suman el 16.4%. La Comisión Europea representa la mayor cooperación de toda la Unión Europea con el 23% del total. En el gráfico 19 se muestra la tendencia de cada país y de la Comisión Europea en términos de los montos canalizados.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

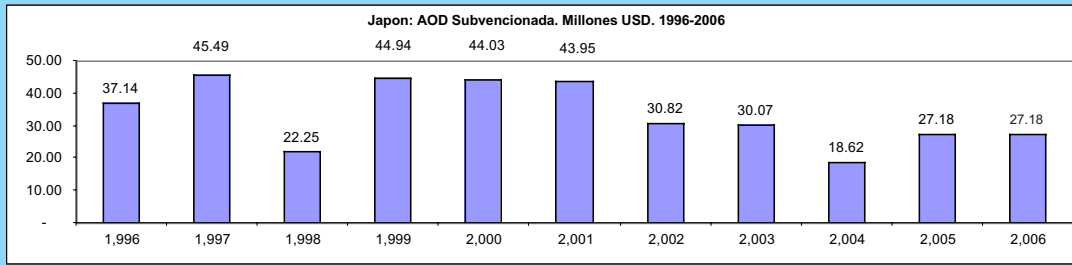
De acuerdo a información de la OCDE, la AOD neto subvencionado de Estados Unidos en Guatemala durante el período 1996-2006 fue de 723 millones de dólares aproximadamente, siendo el donante con mayor ayuda con el 22.7%. Canalizó principalmente por la vía de cooperación técnica, ayuda alimentaria, asistencia y multisectores. En el gráfico 20 se presentan los flujos por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Con ocasión de la firma de la paz en el país, Japón compromete su ayuda a Guatemala incrementando su cooperación financiera y técnica. De acuerdo a la OCDE, durante el período 1996-2006 el total neto subvencionado fue de 372 millones de dólares aproximadamente, que significó el 11.6% del total de todos los donantes. El período de mayor apoyo fue 1999-2001, por las consecuencias del huracán Mitch y en términos de ayuda por el cumplimiento de la agenda de la paz. A partir del año 2002 la cooperación se ha mantenido constante y se estima que será la tendencia para los próximos años. En el gráfico 21 se aprecia la AOD japonesa durante el período en sus flujos anuales.

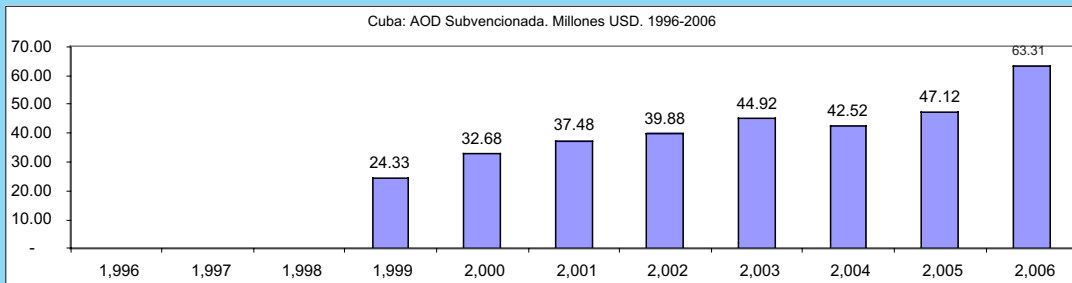
Gráfico 21



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

La cooperación cubana en el período de 1999-2006 fue de 332.24 millones de dólares, que equivale al 10.4% de toda la ayuda subvencionada en el período. Con relación a la AOD Subvencionada por todos los donantes (a partir de 1999 es cuando se inicia el registro de su cooperación) su colaboración equivale al 13.2% del total, siendo el segundo mejor donante para el país. En el gráfico 22 se pueden apreciar los flujos de cooperación por año.

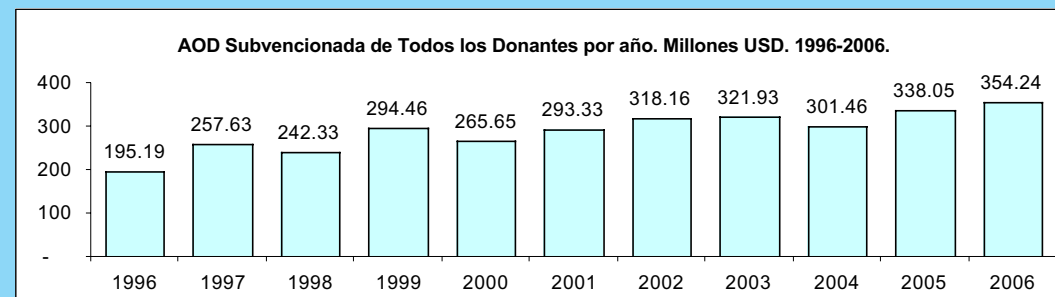
Gráfico 22



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y estimaciones propias 2007.

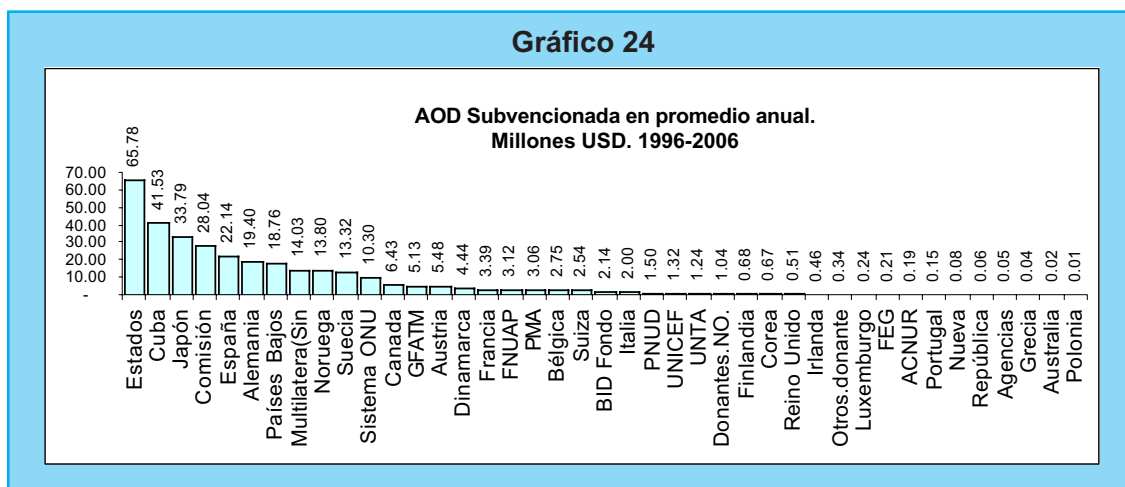
En términos de la AOD subvencionada por año, se puede concluir que a partir de 1997 la ayuda ha mantenido una tendencia constante en términos de flujo financiero. En el gráfico 23 se presenta la ayuda por año durante el período de análisis.

Gráfico 23



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

A continuación se presenta el promedio anual de ayuda de cada donante durante el período 1996-2006. El procedimiento para determinar la ayuda fue sobre la base de los años de cooperación que cada instancia registra. En el caso de Cuba el cálculo se realizó sobre 8 años, sus registros de ayuda comienzan en 1999. De igual forma, hay países que solo tienen información para uno o dos años del período. Cabe destacar que Estados Unidos es el país con mayor ayuda por año, seguido de Cuba. En el ámbito de la Unión Europea, la Comisión Europea y España son los que más ayuda han canalizado en promedio anual.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

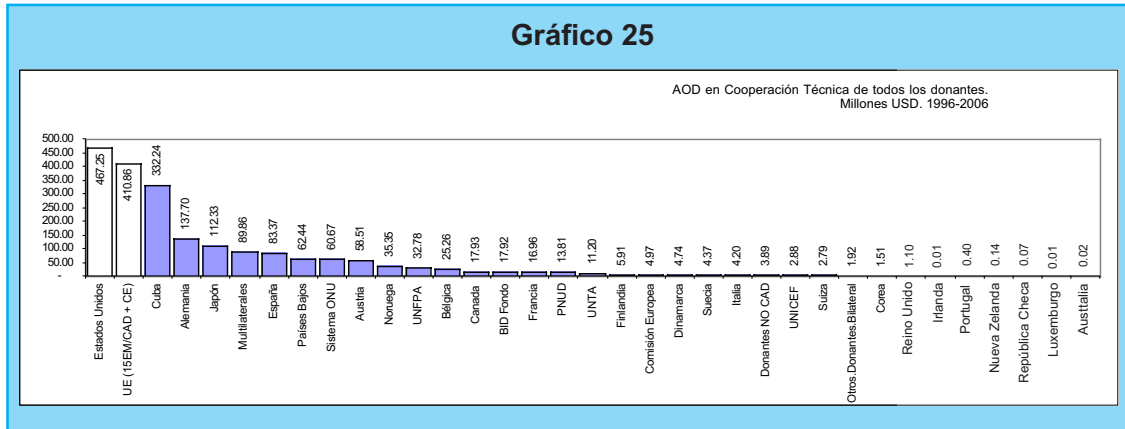
5.1.3 AOD en Cooperación Técnica

La AOD en Cooperación Técnica hace parte de la ayuda subvencionada. Esta modalidad incluye una diversidad de medios vinculados con el desarrollo. De acuerdo a la OCDE existe la cooperación técnica libre, por medio de la cual un país donante proporciona financiamiento por medio de recursos humanos calificados que llegan a los países en vías de desarrollo con el propósito de promover capital humano especializado en temas de interés. Sobresalen en este campo las asesorías, el expertaje en temas de desarrollo (educación, salud, deportes, cultura, medio ambiente, etcétera), personal “expatriado”, entre otros. La mayoría de donantes utiliza este medio para financiar la contratación de recursos humanos locales en los propios países.

El 46% de la ayuda subvencionada neta se utiliza en cooperación técnica. Durante el período de 1996-2006 se canalizó por esta vía 1,467.69 millones de dólares. Los países que sobresalen son Estados Unidos con el 32%, seguido de Cuba con el 23% y Alemania con el 9% del total. La Unión Europea alcanza el 28% del total. Las instancias multilaterales, específicamente el Sistema de Naciones Unidas aporta el 4% de cooperación técnica. Con relación a las instancias multilaterales, para evitar duplicidades, no se tomó en cuenta el importe de la Comisión Europea⁶⁵, el cual ya está incluido en la ayuda de la UE. Las cifras aquí consideradas como Sistema ONU son las manejadas por la OCDE, que incluye las siguientes instancias: PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNTA, PMA.

⁶⁵ Existe una indeterminación si la cooperación de la Comisión Europea es “multilateral” o “bilateral”. En el caso del análisis de este estudio se asume la modalidad que registra la OCDE la cual determina que la ayuda de la CE es “multilateral”.

En el gráfico 25 se observa el comportamiento financiero de cada donante en cooperación técnica durante el período de análisis, expresado en millones de dólares. En el caso de Estados Unidos, el 65% del total de su ayuda subvencionada va por esta vía. Cuba registra el 100% en esta modalidad. La UE canaliza el 31% del total de su ayuda como Cooperación Técnica.

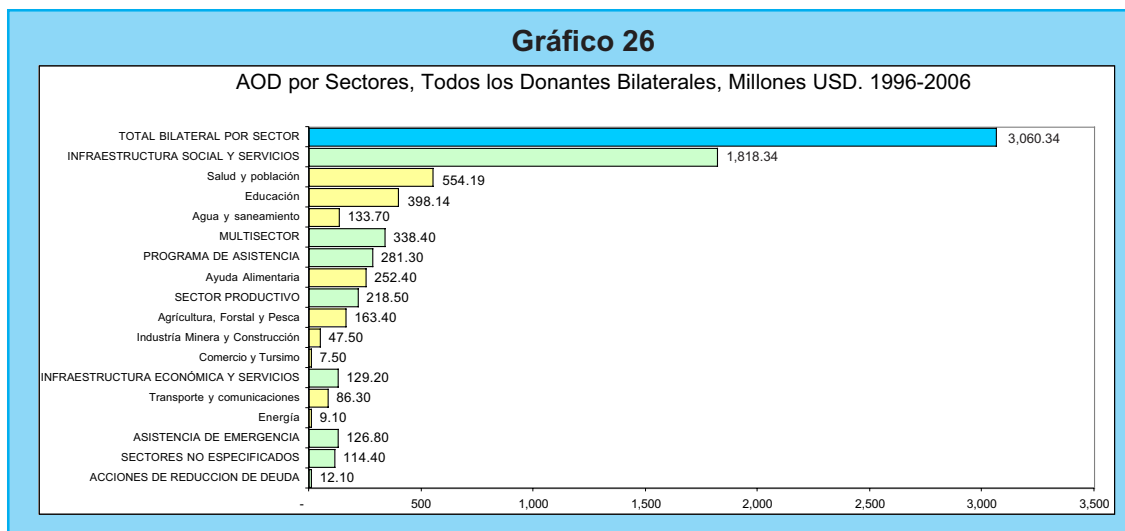


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2 Análisis sectorial de la ayuda oficial al desarrollo

Con el propósito de ampliar la información de la AOD y los temas priorizados por la cooperación internacional, en este apartado se analizan los diferentes sectores de intervención, siguiendo la estratificación que realiza la OCDE. El período de análisis comprende de 1996 a 2006. El análisis sectorial se realiza sobre la base únicamente de la ayuda bilateral. Aquí es importante señalar que falta la información sectorial de la Comisión Europea, la cual no aparece en los registros de la OCDE. Aquí no se contempla la ayuda canalizada por las instancias multilaterales. La OCDE realiza una división de 8 diferentes sectores de análisis y 10 sub-sectores. Se analizan datos estadísticos de la OCDE y de instancias oficiales de los países donantes. En el gráfico 26 se presenta el consolidado del período por cada uno de los sectores y sub-sectores de análisis. Sobresale en gran medida lo relacionado a la infraestructura social y servicios (Salud, población, educación y distribución de agua), así como lo multisectorial y los programas de asistencia y ayuda alimentaria. El monto de AOD establecido en este análisis es de aproximadamente 3,060 millones de dólares, que representa el 96% del total neto subvencionado.

Gráfico 26

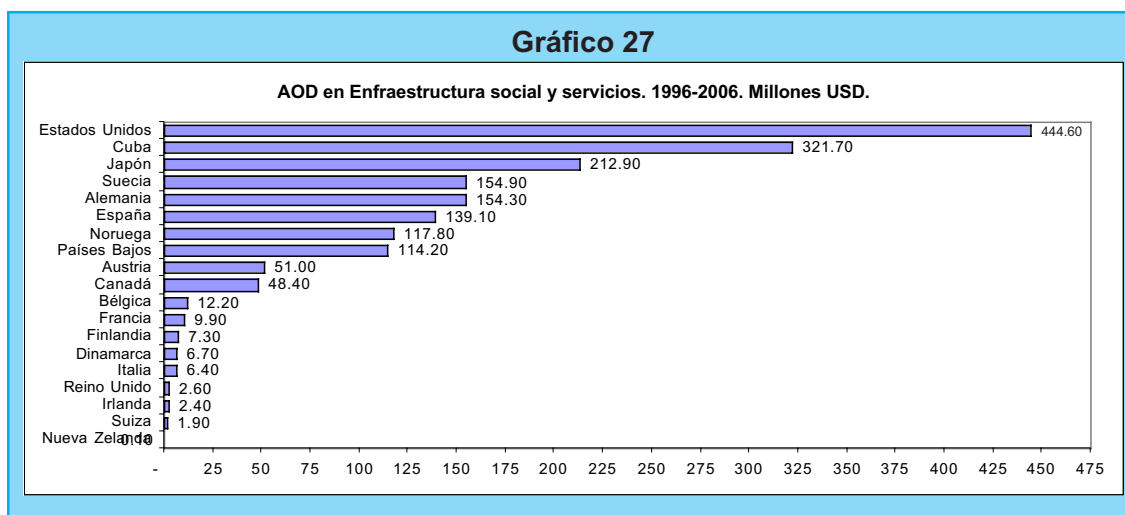


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2.1 Sector de infraestructura social y servicios

La AOD invertida en infraestructura social y servicios durante el período 1996-2006 fue de 1,818.00 millones de dólares, que representa el 59% del total destinado a todos los sectores. En la tipificación que la OCDE hace sectorialmente, incluye dentro de este sector lo relacionado a la salud, población, educación y distribución de agua. Son Estados Unidos y Cuba los máximos donantes en este rubro, con el 25 y 18% respectivamente, que conjuntamente representan el 43 % del total invertido en este sector. La Unión Europea (sin la cooperación de la CE) canalizó recursos equivalentes al 36%. En términos reales, los rubros que mayor priorización tienen en este sector es la formación-capacitación de capital humano, la mejora de condiciones de la salud para la población, infraestructuras y servicios sociales, así como el abastecimiento de agua. En el gráfico 27 se puede identificar el aporte que cada donante proporcionó durante el período a este sector, indicado en millones de dólares.

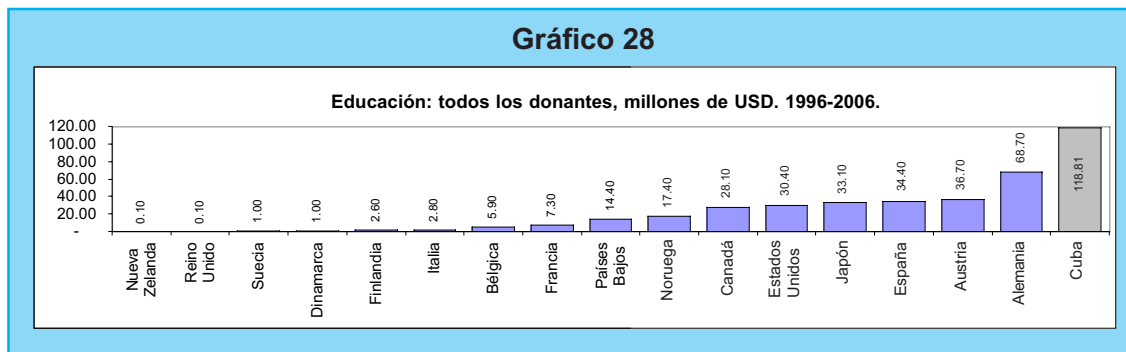
Gráfico 27



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

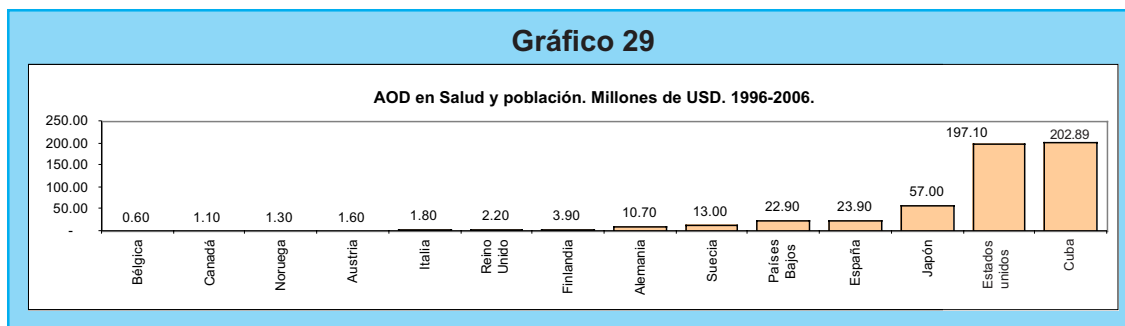
Se amplía la información de cada uno de los rubros que compone el sector de infraestructura y servicios sociales y se hace el siguiente análisis:

- *Educación:* durante el período de 1996 a 2006, este componente recibió una AOD aproximadamente de 398 millones de dólares. Los rubros priorizados han sido dirigidos a la construcción de infraestructuras educativas, la formación de capital humano en áreas estratégicas para promover el desarrollo humano, el fomento de la educación bilingüe, la alfabetización, la asistencia técnica, la formación de recursos humanos, la edición de materiales didácticos y en los últimos años la promoción de la reforma educativa a todo nivel. En el caso de Cuba, que es el más importante donante en este sub-sector, ha destinado un programa amplio de becas (un promedio de 650 becas anuales) para estudiar medicina, deportes y cultura. A inicios de 2007 había en Cuba 1,048 personas becadas. Guatemala continúa representado los índices más grandes de analfabetismo de todo el Istmo centroamericano, alcanzando una tasa en la década de los 80 de hasta un 65% de población que no sabía leer ni escribir. De acuerdo a datos oficiales, en la actualidad la tasa de analfabetismo se ha reducido considerablemente con menos del 35% de personas analfabetas (de acuerdo a datos extraoficiales la población analfabeta representaría a finales del 2006 un aproximado al 55-60% de personas en edad de escolaridad). Cabe destacar en este campo, además de la ayuda de Cuba, el aporte de Alemania, Austria y España que son los donantes con mayor apoyo, como lo podemos observar en el gráfico 28.



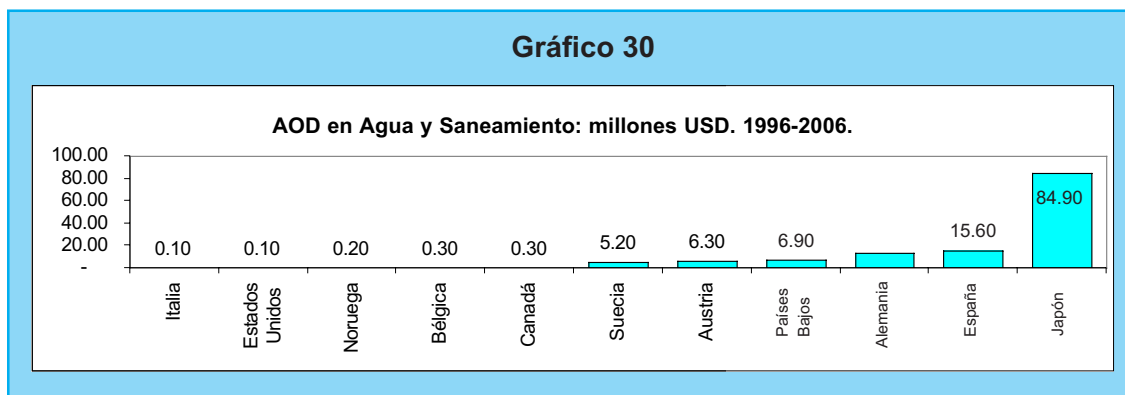
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

- *El tema de la salud y población* en el país sigue siendo uno de los aspectos de mayor prioridad en la demanda de la inversión social por parte de la población. Existe un considerable déficit en el servicio de salud. La AOD invertida en este sector se ha orientado fundamentalmente a atender aspectos de salud básica, salud preventiva, formación capacitación de agentes locales, nutrición, planificación familiar, asistencia técnica, medicina tradicional, entre otros. Cuba es el país con más ayuda en este sub-sector con un equivalente al 38% del total canalizado (la ayuda de Cuba está contabilizada a partir de 1999). Cabe destacar en los últimos años la importante labor que la brigada de médicos cubanos (promedio de 450 médicos por año) ha realizado en las áreas rurales y marginales del país. De acuerdo a datos del Ministerio de Salud de Guatemala, el índice de mortalidad ha disminuido en más del 30% en los lugares donde existen médicos cubanos. La AOD canalizada en este rubro en el período 1996-2006 asciende a la cantidad de 540 millones de dólares. Después de Cuba, Estados Unidos es el segundo mejor donante canalizando un equivalente al 36.5% del total, Japón tiene el 10.5% y España el 4.4%. La AOD de la Unión Europea representa el 15% del total. En el gráfico 29 se observa el comportamiento de la ayuda por donante en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

- La inversión en la distribución de agua y saneamiento ha sido de 133.70 millones de dólares aproximadamente durante el período de 1996-2006. Ha sido Japón el donante que mayor inversión han realizado en el sector con un 63.5% del total. Le sigue España con el 11.6%. Entre los rubros priorizados han sido la instalación de sistemas de agua potable en áreas rurales, el tratamiento de aguas residuales, capacitación técnica, asesoría y asistencia técnica, educación sanitaria, entre otros rubros. Entre las prioridades establecidas está la de promover un ordenamiento del uso, aprovechamiento, conservación y administración de los recursos hídricos. El gráfico 30 registra el aporte por donante realizado en este sector.

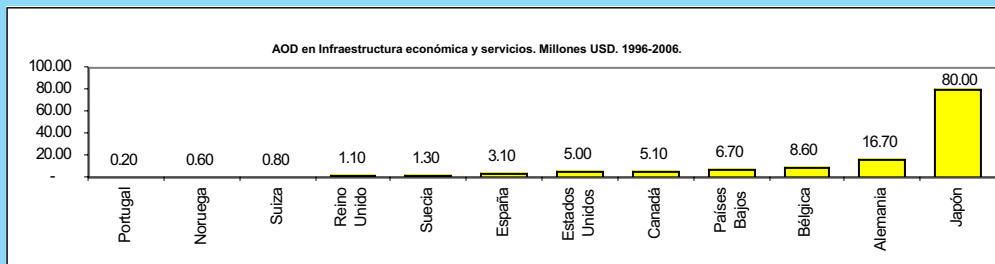


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2.2 AOD en infraestructura económica y servicios

Con relación a la AOD canalizada para infraestructuras económicas y sociales, el monto de ayuda durante el período 1996-2006 ascendió a 129.2 millones de dólares. Los países donantes con mayor aporte fueron Japón con el 62% del total aproximadamente, seguido de Alemania con el 13% y Bélgica con el 6.6%. La cooperación de los países donantes en este sector ha fundamentado sus intervenciones en la necesidad de generar condiciones para promover infraestructura que promueva el crecimiento económico, haciendo énfasis en la necesidad de mejorar la red vial y las comunicaciones. En este apartado se incluyen las inversiones en la promoción de energía. El gráfico 31 muestra la ayuda por donante.

Gráfico 31

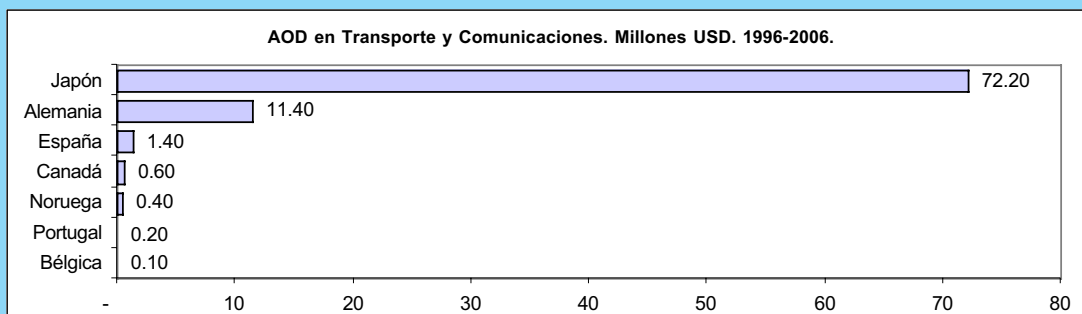


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

En el sector de infraestructura económica y servicios están los sub-sectores de Transporte-comunicaciones y energía, que a continuación se detallan:

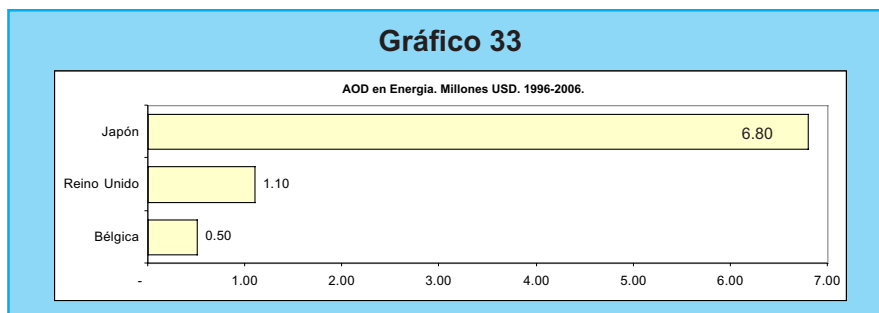
- *Transportes y comunicaciones:* En este tema, la AOD invertida entre 1996 y 2006 fue de 86.3 millones de dólares. Japón aportó el 83% del total, seguido de Alemania con el 13%. De acuerdo a los donantes la ayuda se destaca a la inversión en aspectos de comunicación vial, ampliando y mejorando las principales carreteras del país, la promoción de carreteras y caminos rurales y el mejoramiento a la infraestructura de comunicación, fundamentalmente dirigido hacia las áreas rurales. La modernización de las instancias encargadas de estos Ministerios también fue priorizado en la ayuda otorgada. Las instancias financieras internacionales (BID y BCIE) han otorgado numerosos préstamos para la construcción de carreteras. Este tema ha sido apoyado por limitados donantes

Gráfico 32



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

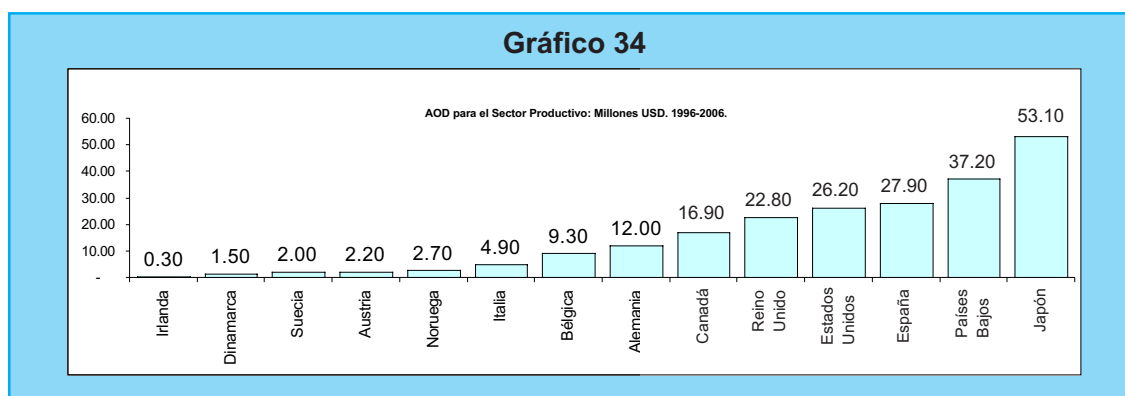
- *En el sector de energía,* los principales temas de atención durante este período estuvieron basados en aspectos de promoción de nuevas formas de generación de energía, explotación de recursos naturales como las hidroeléctricas, modernización del sistema de energía, capacitación y asesoría técnica. Tema de gran importancia ha sido la inversión en la hidroeléctrica Zunil, en donde la ayuda externa ha sido fundamental para su desarrollo. El monto invertido en este sector durante el período de análisis fue de 9.10 millones de dólares. De este total Japón canalizó el 75%, Reino Unido el 12% y Bélgica el 4.5% del total. En el gráfico 33, los donantes con sus ayudas en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2.3 Sector productivo

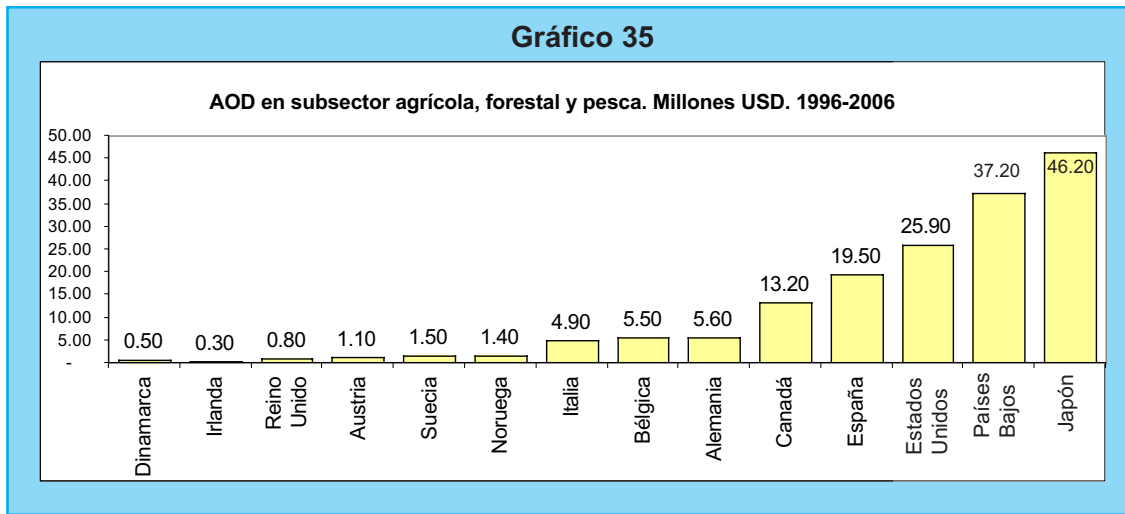
El sector productivo contempla todas aquellas acciones encaminadas a promocionar y mejorar la capacidad técnica, tecnológica y de infraestructuras en los procesos productivos. Entre las prioridades está la inversión en temas de agricultura, comercio, turismo, la industrialización, la construcción de infraestructuras y la explotación minera. La innovación de productos, la diversificación y el manejo de créditos fueron factores de interés en este período. Los sectores más beneficiados han sido la pequeña y mediana empresa y en otro ámbito los grupos rurales organizados en cooperativas, asociaciones y gremios de productores y productoras. Aspecto de importancia en este sector, fue la promoción de productos no tradicionales que pudieran tener acceso directo a mercados internacionales. Durante el período de 1996-2006 se canalizaron 219 millones de dólares. El donante con más ayuda es Japón que representa el 24%, seguido de los Países Bajos con el 13%, España canalizó el 11% del total. En el gráfico 34, cada donante con su ayuda en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

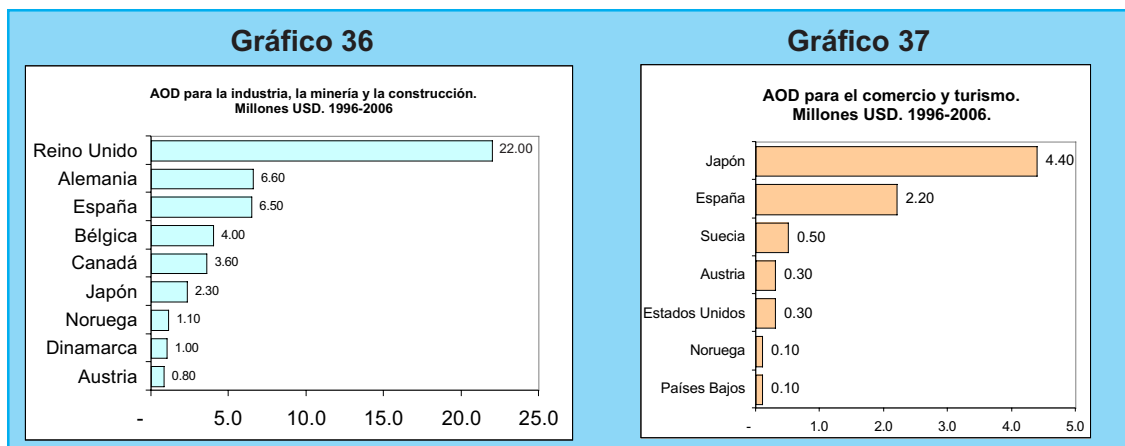
En este sector se han incluido ayudas dirigidas a buscar resolver el problema agrario en el país. Las inversiones para generar los instrumentos necesarios requeridos para realizar el catastro, la modernización de las instancias responsables de dar respuesta al acuerdo socioeconómico y desarrollo rural, entre otras iniciativas. La capacitación y formación técnica, la asesoría específica en aspectos de tecnologías modernas, la modernización productiva, intercambios, procesos de fomento comercial en el ámbito regional, entre otros aspectos. A continuación la descripción de cada sub-sector de este componente.

- El tema agrícola, forestal y la pesca en conjunto percibieron 163.4 millones de dólares durante el período de análisis. Fue Japón el que más ayuda canalizó en este rubro con el 28%, seguido de los Países Bajos con el 23% del total. Estados Unidos y España aportaron el 16% y 12%, respectivamente. Entre los rubros atendidos en este sector aparece la conservación de la biosfera Maya y otras reservas naturales, la conservación de bosques y suelos, la promoción de la agricultura orgánica, la inversión en proyectos agrícolas específicos, la mejora de infraestructuras en la explotación pesquera, aspectos de catastro, investigación y temas relacionados a la mitigación de los desastres naturales. La capacitación y formación técnica en recursos humanos locales fue otro de los aspectos de importancia en términos generales. La modernización de la institucionalidad de los ministerios encargados de estos sectores también fue priorizado por algunos donantes. El gráfico 35 muestra la ayuda por donante otorgado a este rubro.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

- El rubro de la industria, minería y construcción percibió durante el período 1996-2006 USD 47.50 millones de dólares netos, siendo Reino Unido el donante con mayor ayuda con el 46%, seguido de Alemania y España con el 14% respectivamente. Entre las principales actividades desarrolladas en el tema se encuentran investigaciones sobre los recursos minerales e industriales, capacitaciones técnicas, asesorías y apoyos técnicos, acciones de fomento industrial, proyectos piloto de explotación de recursos minerales, intercambios tecnológicos, ferias, entre otras. En los últimos años ha existido una fuerte crítica hacia algunos donantes por la inversión que hacen en el campo de la explotación minera a cielo abierto, situación que genera, de acuerdo a organizaciones sociales, fuertes riesgos para el medio ambiente, contaminación en las fuentes pluviales, migración económica y la privatización de los recursos naturales en el país. El gráfico 36 muestra el flujo por donante en términos de su participación financiera en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

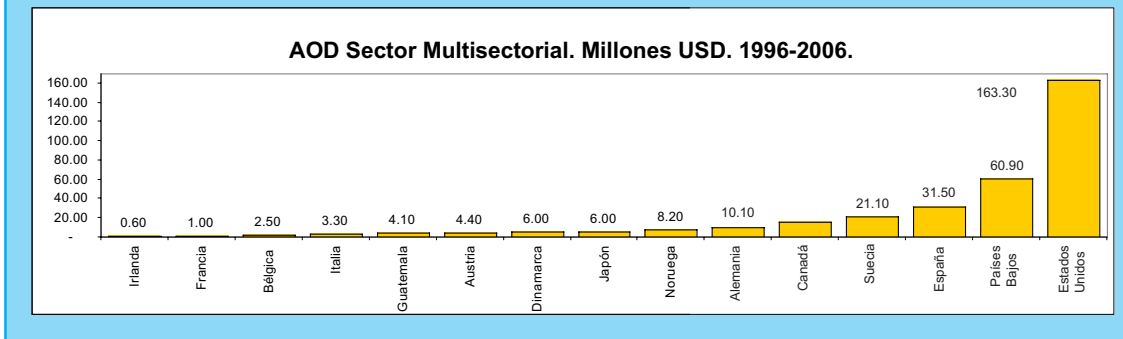
- *El comercio y el turismo* es uno de los rubros con menor participación de países donantes en términos de su AOD. Durante el período de estudio, de acuerdo a la OCDE, el monto de ayuda ascendió a 7.50 millones de dólares, siendo Japón el mayor donante con el 59%, seguido de España con el 29% del total. Los países de la Unión Europea han canalizado fondos por un equivalente al 41% de la AOD. Entre las actividades que sobresalen en este sector están la ayuda a la promoción de proyectos de fomento al ecoturismo, intercambios comerciales, promoción de la cultura para fines turísticos, ferias, capacitación técnica y asesoría entre otras actividades. Guatemala es un país altamente turístico y uno de los rubros que más ingresos financieros genera es el turismo. El gráfico 37 muestra la AOD por donante en millones de dólares.

5.2.4 Sector multisectorial

De acuerdo a la OCDE, el sector multisectorial contempla acciones diversas que generalmente no son ubicadas en los demás sectores de análisis. Sobresalen en esta rama iniciativas relacionadas con aspectos de equidad de género, medio ambiente, desarrollo urbano y rural y temas de índole social, política y cultural. En algunos casos son inversiones que no tienen un registro determinado por parte de los donantes y que pueden corresponder a cualquiera de los sectores anteriores. En este tema se contemplan recursos que ascienden a 338 millones de dólares en el período de atención. El país que mayor AOD otorgó en este sector es Estados Unidos con el 48%, seguido de los Países Bajos con el 18%, España el 9% y Suecia con el 6% sobre el total canalizado al sector.

Entre las acciones impulsadas en la materia están proyectos dirigidos al fortalecimiento de la sociedad civil, iniciativas dirigidas a promover la conservación del medio ambiente y la promoción y defensa de los derechos humanos. En el ámbito de la promoción de políticas de género se impulsan acciones de información, sensibilización y capacitación hacia la población e instituciones de Estado. Se apoyan iniciativas orientadas a promover la participación ciudadana en procesos electorales (priorizando la atención a mujeres), la atención a niñez y juventud, acciones relacionadas a la justicia, apoyos a la promoción de la empresa privada, entre otros aspectos.

Gráfico 38



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2.5 Programa de asistencia

La AOD identificada como programas de asistencia, intervino durante el período de análisis con 281 millones de dólares. El país con mayor ayuda ha sido Estados Unidos con el 86% de la ayuda, seguido de Japón con el 8% del total. En este sector se ubica la Ayuda Alimentaria, transformándose en el rubro que mayores recursos percibe en el período con 252 millones de dólares, el 90% del total de ayuda de asistencia. En términos generales, la ayuda alimentaria se traduce en alimentos, herramientas, capacitaciones, créditos, entre otros, que son entregados al gobierno y/o la población beneficiaria que han sufrido hambruna, a damnificados por las catástrofes naturales o bien a población que se encuentra en estado de emergencia. A raíz del huracán Mitch y la tormenta Stan, la ayuda alimentaria fue una prioridad para solventar problemas de escasez de alimentos en la población damnificada y vulnerable, principalmente del área rural. En los gráficos 39 y 40 se registra la ayuda total al programa de asistencia con los respectivos donantes bilaterales y el apoyo al rubro de ayuda alimentaria con los importes en millones de dólares.

Gráfico 39

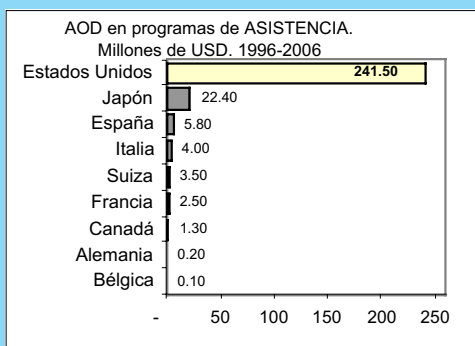
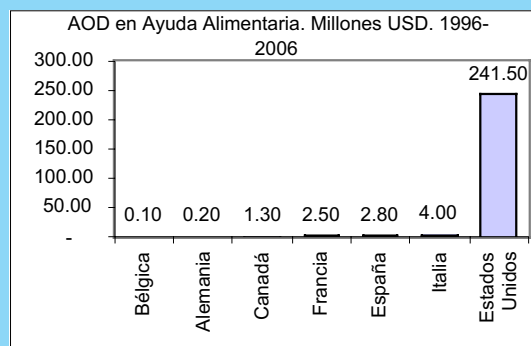


Gráfico 40



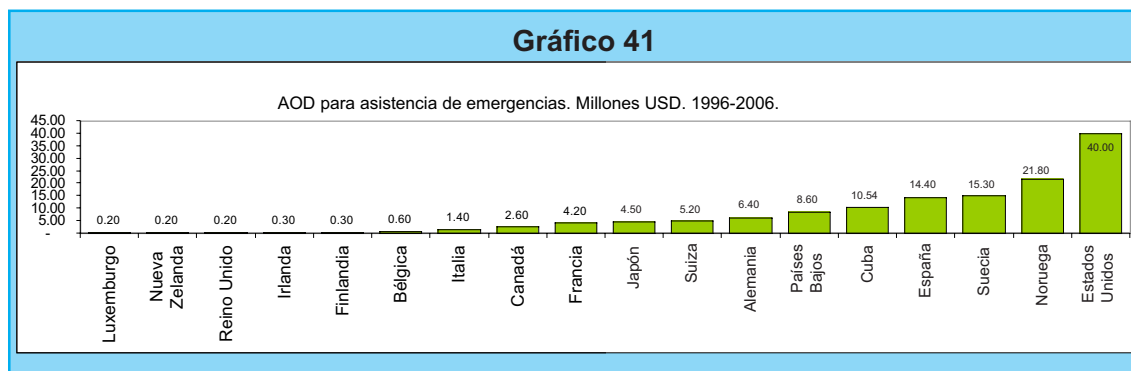
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2.6 Canje de deuda externa

El tema de la deuda externa, en este apartado, contempla las acciones de canje, refinanciación o anulación de la misma, que un país tiene con los donantes bilaterales. De acuerdo a la OCDE, el monto de AOD que fue canjeada o traducida a acciones relacionadas con la deuda externa fue de 12.10 millones de dólares realizada en 1998, que en términos comparativos representaría el 0.3% del total acumulado de deuda externa de Guatemala. Francia es el único país que tiene registros en este ámbito. Las principales acciones han estado relacionadas con el canje de la deuda en acciones de protección de medio ambiente, en inversión en programas dirigidos a emergencias por catástrofes naturales y en procesos de lucha contra la pobreza, entre otras vías. Es importante recordar que durante el período de análisis se transfirieron en servicios de deuda (amortización e intereses) de Guatemala a las instancias multilaterales y bilaterales 3,696 millones de dólares y la deuda externa acumulada a la fecha es de 3,958.26 millones de dólares.

5.2.7 Asistencia de emergencia

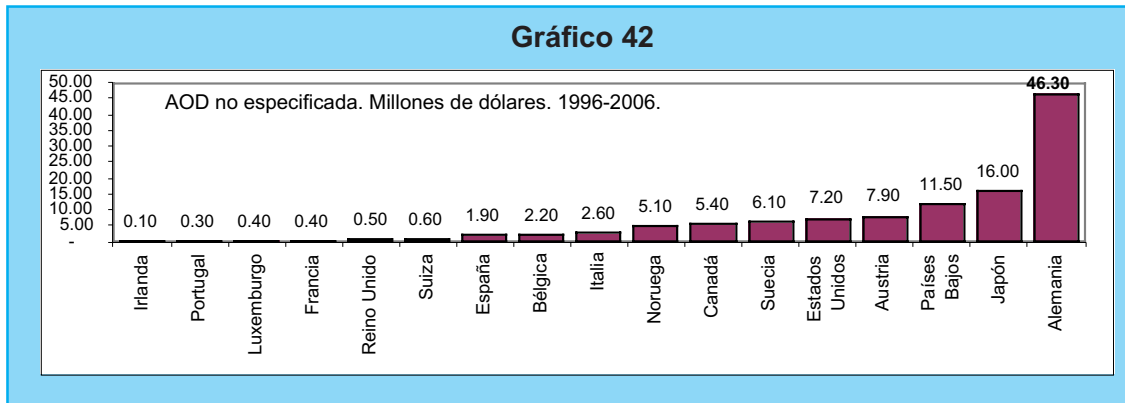
Como sector “Asistencia de Emergencia”, de acuerdo a la OCDE, contempla acciones dirigidas a dar atención a países que han sufrido catástrofes naturales o bien países con guerras internas. Durante los 36 años de conflicto armado originó desplazamiento de los lugares de origen a más de un millón de personas. Por la misma situación de conflicto, la pobreza extrema aumentó en niveles altamente alarmantes, así como el sufrimiento sistemático de represión política y violación a los derechos humanos. De igual forma, el país ha vivido diversas emergencias por aspectos “naturales”, como fueron las inundaciones vividas tras el huracán Mitch y la tormenta Stan, así como los efectos del fenómeno del “Niño” y la “Niña”. Las acciones contempladas en este sector van desde ayudas para luchar contra el hambre, la promoción de los derechos humanos, la atención a refugiados que retornaron de México y otros países, la atención a población desarraigada (poblaciones en resistencia en el interior de Guatemala durante el conflicto) que tras la firma de la paz retornaron a sus lugares de origen. El monto de ayuda durante el período 1996-2006 en este sector fue de 136 millones de dólares. Los países que brindaron mayor apoyo fueron Estados Unidos con el 29%, Noruega con el 16%, Suecia con el 11%, España con el 10.5% y Cuba con el 7.7% con relación al total del sector. En el Gráfico 41 aparece la ayuda por donante.



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2.8 Ayudas no especificadas

Existen acciones que no han sido identificadas en los anteriores sectores, las cuales aparecen en este apartado como ayudas no especificadas. De acuerdo a la OCDE, en este apartado se coloca toda la ayuda que no tiene relación con los sectores y sub-sectores anteriores. La AOD registrada en esta vía es de 114.40 millones de dólares. Alemania es el país que más ayuda tiene como no especificada con el 41%, seguido de Japón con el 14% y los Países Bajos con el 10% del total del sector. En el gráfico 42 se muestra la ayuda por donante.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5.2.9 Las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Desarrollo –ONGD–

El reconocimiento que las ONGD tienen con relación a su trabajo en el ámbito de la cooperación al desarrollo está determinado por las formas y características de sus intervenciones. Los resultados obtenidos son de más calidad social y política en comparación a la ayuda canalizada por las vías gubernamentales. Al respecto, Kees Biekart (1994) plantea que “las organizaciones de cooperación no gubernamentales son más modestas en cuanto a su rendimiento”. “... Las ventajas relativas de las organizaciones no gubernamentales que se reivindican, pueden resumirse en seis áreas generales: mejor alcance, innovación, bajo coste, rapidez y flexibilidad, inclusividad y mayor propiedad”. Desde la perspectiva de Víctor Bretón, las ONGD asumieron una ampliación de su acción, abarcando otros límites más allá de lo económico, lo social y lo político. Su accionar está muy relacionado al desarrollo y a la democracia y proporcionan una orientación más incluyente, desde una visión de actores, que abarca lo rural, el género, la etnicidad regional (pueblos indígenas), entre muchas otras características.

Los diferentes tipos de ONGD están determinados por el servicio que éstas realizan, el tipo de financiamiento que manejan y el trasfondo político de sus acciones. En este ámbito, se tienen organizaciones que se desempeñan como contratistas de servicios públicos, con similitud al funcionamiento de una empresa, con la característica de que no son lucrativas. Están las fundaciones privadas, que tienen una particularidad en sus acciones, fundamentalmente porque dependen del financiamiento de empresas que las patrocinan. Y están las organizaciones que dirigen sus acciones a la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, económicos y sociales, en la promoción del desarrollo humano y sostenible, entre una diversidad de temas más y que dependen de diversas fuentes de financiamiento que les permite tener determinada autonomía de acción.

Las ONGD tienen diferentes fuentes de financiamiento. La Ayuda Oficial que proviene de los presupuestos nacionales de los países donantes, es uno de los canales más importantes para la mayoría de organizaciones internacionales. El promedio general sobre el PIB de los países miembros de la OCDE es de 0.23%, del cual existen partidas directas que se canalizan por la vía de ONG de desarrollo. Otra fuente oficial de financiamiento es la multilateral (Unión Europea, Instituciones Financieras Internacionales, Naciones Unidas). En países como España, además de la ayuda oficial directa del Estado, existen partidas presupuestarias dirigidas a las ONGD provenientes directamente desde las Autonomías, Ayuntamientos y otras entidades gubernamentales.

Las donaciones también se han transformado en un medio importante de financiamiento hacia las ONGD. Los fondos que provienen de donaciones, fundamentalmente están determinados por las contribuciones de la membresía de las ONG y aportes voluntarios de la ciudadanía. De igual forma las denominadas “ayudas privadas”, que es un financiamiento que proviene de donaciones específicas, básicamente de empresas. Las fundaciones obtienen la mayoría de sus ingresos a través de esta fuente. En la actualidad la venta de servicios privados que promueven las ONGD (consultorías, asesorías, investigaciones, entre otras) es otra vía importante por lo cual se obtienen ingresos, que luego son destinados a proyectos de desarrollo.

Diversos autores coinciden en señalar que el apadrinamiento de niños/as se ha transformado en una fuente exitosa y creciente para diversas ONGD en la recaudación de fondos. Se calculan en cientos de miles los apadrinamientos en países como España, Reino Unido, los Países Bajos, Estados Unidos, entre otros. En la actualidad este sistema de apadrinamiento se ha transformado en uno de los medios más eficaces y menos condicionados para obtener financiamiento para el desarrollo. Existen datos que señalan que solo en España los montos recaudados por esta vía supera los 100 millones de euros anuales. Cabe señalar que existe una fuerte crítica hacia algunas organizaciones por no respetar los códigos de ética que exigen las mismas ONGD en la práctica de la recaudación, en el uso de medios publicitarios y de propaganda.

En la actualidad, uno de los grandes desafíos que existen en el ámbito de las ONGD es la búsqueda de recursos financieros suficientes para impulsar sus agendas de trabajo. La reducción o cambio de prioridades que la ayuda oficial va sufriendo de acuerdo a las coyunturas o intereses de los países donantes, ha generado que las ONGD busquen nuevas formas de sostenibilidad. La prestación de servicios es una de las opciones más comunes, el acoplamiento de los objetivos y prioridades acorde a los cambios que se van generando en las políticas de los donantes, o bien, como es casual, depender directamente de recursos públicos en los países y del financiamiento de instancias oficiales de cooperación internacional.

En Guatemala existe la presencia directa e indirecta de una diversidad de ONGD internacionales, que sobre todo durante los últimos años han tenido cooperación en la ejecución de programas, proyectos y acciones puntuales relacionadas al desarrollo. Basándonos en la tipología de las ONGD internacionales antes señaladas, se da una amplia gama de tendencias, intereses e interlocuciones en las formas de trabajar de estas organizaciones. Existen las ONG asistencialistas, las humanitarias, las “históricas”,⁶⁶ las denominadas “empresas” de desarrollo y las transnacionales. En las formas de intervenir se

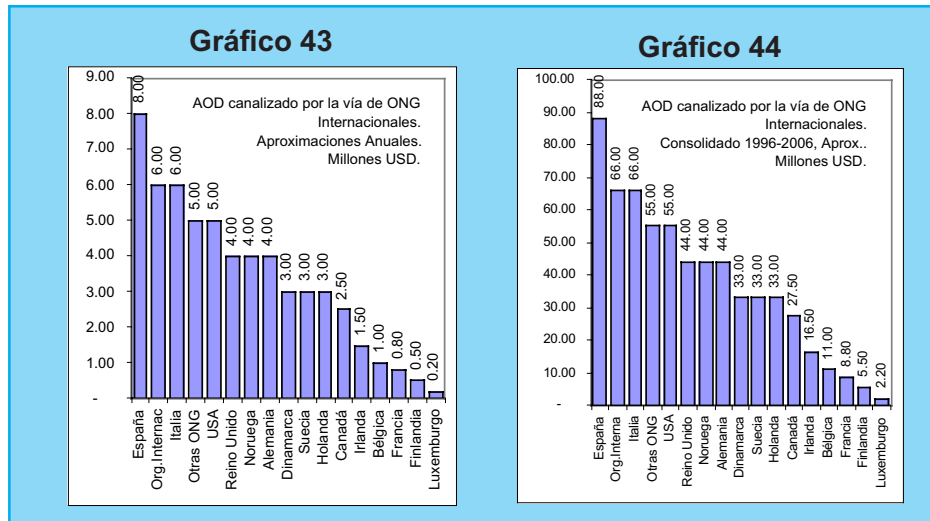
⁶⁶ Las ONGD históricas, son aquellas organizaciones internacionales que han tenido una vinculación política, solidaria, ética y comprometida con los procesos de cambio y transformación en la región.

diferencia entre ONGD que funcionan como facilitadoras o canalizadoras de recursos hacia ONGD nacionales y ONGD que ejecutan directamente sus proyectos sin ninguna contraparte nacional. Además destacan las ONGD que dentro de su filosofía o práctica de trabajo se fundamentan en una mayor ética del desarrollo y en hacer visible su compromiso con las transformaciones sociales y políticas en el país.

Durante los últimos años ha existido una tendencia entre algunas ONGD internacionales y algunas ONGD nacionales de ir transformando sus relaciones inter-institucionales más allá de simples contrapartes administrativas o técnicas. Se ha impulsado una agenda de discusión política, orientada a ir retomando y fortaleciendo una “alianza política” que permita generar mayor capacidad y posibilidad de presencia y negociación ante las diferentes entidades oficiales (guatemalteca y de la comunidad internacional en general). El trabajo de incidencia está determinado sobre la base de una agenda relacionada a la cooperación internacional (políticas, estrategias, objetivos, institucionalidad, monitoreo) y fundamentada esta vinculación en la búsqueda de ir democratizando las formas de hacer cooperación internacional. Las ONGD internacionales en el país se han organizado en diversos foros de coordinación, siendo el más activo el FORO de ONG Internacionales (FONGI), que aglutina más de 30 ONGD de diversos países y que mantiene una agenda activa y permanente de trabajo. Por medio del FONGI se determinan posiciones, actividades y se participa de forma coordinada en cada una de las acciones que se impulsan.

Durante el período 1996-2006 se estima que la cooperación manejada por las ONGD Internacionales en Guatemala estuvo entre USD 600 a USD 700 millones de dólares aproximadamente, representando un promedio del 18% a 22% del total de la cooperación no reembolsable que llegó al país. La Comisión Europea destinó en este período un aproximado de 70 millones de dólares por la vía de ONGD. Se prevé que en los años posteriores los recursos canalizados por las ONGD internacionales al país irán disminuyendo considerablemente. Existe una tendencia por parte de los donantes de dirigir más fondos a las instancias multilaterales tales como la ONU, los bancos financieros internacionales (BID, BM, BCIE) y en el caso de la Unión Europea, por medio de la Comisión Europea. El país que puede tener una variación mayor de presencia de ONGD con relación a lo estimado es Estados Unidos, partiendo de la existencia de fundaciones que dirigen financiamientos considerables al país y de los cuales no se tiene mayor información. Es importante señalar, que son pocas las organizaciones que tienen ingresos propios y cabe destacar el papel que desempeñan fundaciones que generan inversiones anuales superiores a los 25 millones de dólares por año. La mayor parte de recursos que se canalizan vía ONGD provienen de la ayuda oficial, la cuál ya está contabilizada en la ayuda neta subvencionada que cada país donante registra en sus estadísticas de ayuda.

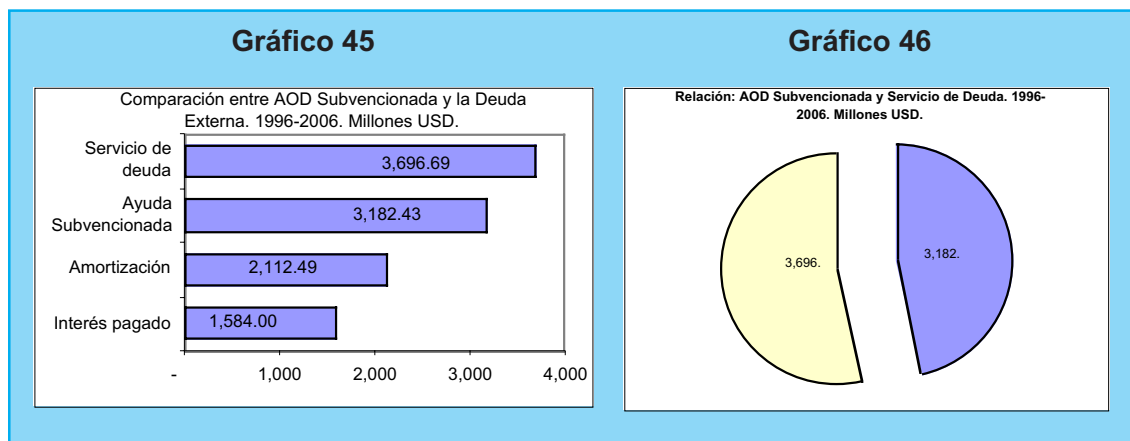
En los gráficos 43 y 44 se registra la ayuda promedio por ONG internacionales por país procedente y el promedio global durante el período 1996-2006. Los cálculos aquí presentados son estimaciones y el propósito es tener una tendencia lo más objetiva posible en términos del manejo de ayuda y la importancia del rol que desempeñan las ONG en las acciones de desarrollo en el país.



Fuente: Elaboración propia con datos de ONG y Agencias, 2007.

5.2.10 Análisis comparativo entre la ayuda neta subvencionada, la deuda externa pública y el gasto social

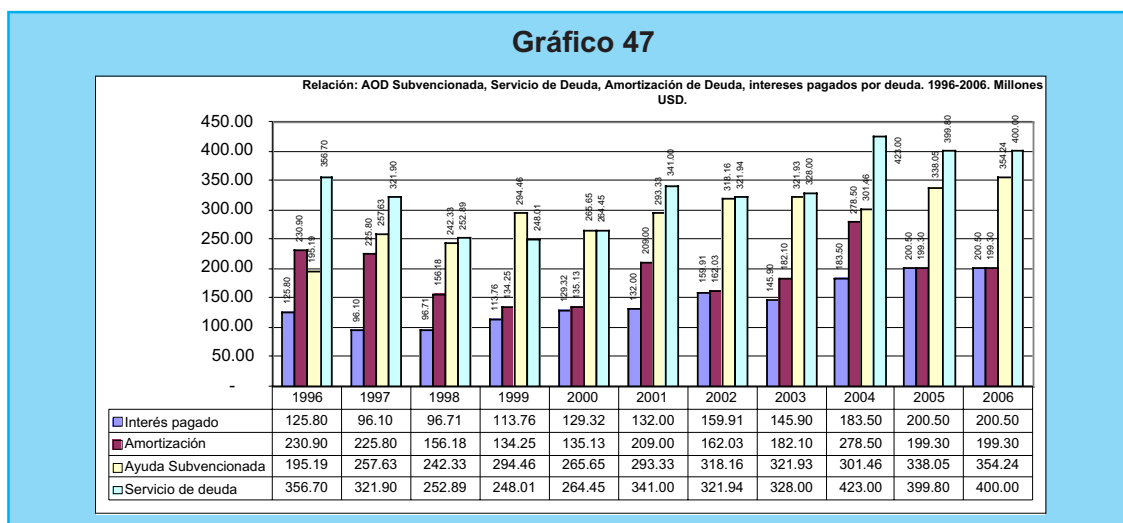
La deuda externa pública acumulada a 1995 era de 2,107.10 millones de dólares. A finales del 2006, según el Banco de Guatemala, el monto acumulado era de 3,958 millones de dólares aproximadamente. Durante el período de análisis los montos desembolsados por las instancias financieras multilaterales y bilaterales ha sido de permanente crecimiento. Entre las principales causas de acuerdo a las instancias oficiales fue por la necesidad de recursos financieros para dar cumplimiento a la Agenda de la Paz y posteriormente, ante las emergencias que vivió el país con el Mitch y el Stan. Otra causa fue la necesidad de ajustes financieros requeridos para dar cumplimiento a los planes y requerimientos de gobierno.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, CEPAL, Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas. 2007.

Si se realiza un balance entre los ingresos en AOD subvencionada neto con los pagos de servicio de deuda, tenemos que en el período se percibieron en AOD subvencionada 3,182.40 millones de dólares. En el mismo período se pagó en servicio de deuda (amortizaciones e intereses) 3,696.70 millones, es decir, 514 millones de dólares más que la ayuda. En los gráficos 45 y 46 se hace una relación comparativa entre la ayuda, los préstamos y los servicios de deuda. En la misma lógica, lo pagado en intereses por servicio

de deuda fue de 1,584 millones de dólares, que equivale al 50% del total de ayuda neta subvencionada recibida en el mismo período. En el gráfico 45 se determina por año los pagos de servicio de deuda en general, los montos anuales de amortización, así como los intereses pagados por la deuda acumulada.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, CEPAL, Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas. 2007.

Para poder tener un mayor análisis sobre lo que ha significado la ayuda subvencionada y los préstamos totales durante el período 1996-2006, se realizó un ejercicio de comparar la AOD, la deuda externa y su relación con el PIB y el gasto social definido en la agenda de la paz. El porcentaje que ha significado la AOD subvencionada con relación al PIB equivale al 1.29% como promedio anual durante el período 1996-2006 y el promedio sobre el PIB de los préstamos equivale al 1.53% anual. De igual forma, la relación entre AOD, préstamos e inversión social es irregular. El promedio anual durante todo el período, sumando la AOD y los Préstamos, es de 68% sobre el monto anual invertido en aspectos sociales.

Cuadro 1: Relación PIB, AOD, Deuda Externa, Gasto Social, 1996-2006. Millones USD

Año	AOD Neto Subvencionada Mill. USD	Préstamos Desembolsados Mill.USD	Total AOD + Préstamos Mill. USD	Millones Habitantes	PIB Anual Mill. USD	% sobre PIB en Mill. USD		Inversión Agenda Social Mill. USD	Pocentaje AOD + Préstamos en Inversión en Agenda Social
						AOD Subvencionada	Préstamos		
1996	195.19	198.40	393.59	10.2	15,913.00	1.23	1.25	511.25	76.99
1997	257.60	285.90	543.50	10.5	17,802.00	1.45	1.61	667.84	81.38
1998	242.30	389.08	631.38	10.8	19,346.00	1.25	2.01	859.09	73.4
1999	294.46	397.65	692.11	11.0	18,319.00	1.61	2.17	919.27	75.29
2000	265.65	147.53	413.18	11.4	19,272.00	1.38	0.77	960.62	43.01
2001	293.33	433.00	726.33	11.7	20,923.00	1.40	2.07	1,050.00	69.17
2002	318.16	356.03	674.19	12.0	23,243.00	1.37	1.53	1,286.00	52.43
2003	321.93	530.30	852.23	12.2	24,642.00	1.31	2.15	1,312.00	64.96
2004	301.46	655.10	956.56	12.5	27,232.00	1.11	2.41	1,350.00	70.86
2005	338.05	78.70	416.75	13.0	31,647.00	1.07	0.25		
2006	354.24	235.00	589.24	13.0	35,433.00	1.00	0.66		
Total	3,182.43	3,706.69	6,889.12			1.29	1.53	8,916.07	

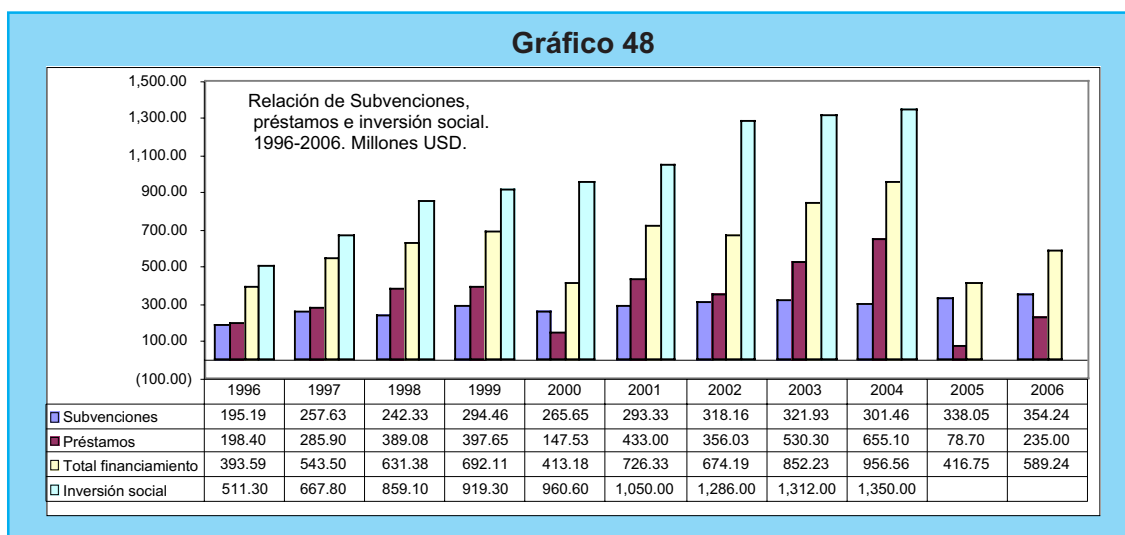
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, CEPAL, Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas. 2007.

⁶⁷ CEPAL, datos estadísticos de 2006.

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

En el año 1997 el total de la suma de AOD y préstamos recibidos equivalía al 81.3% del total de la inversión social determinada en la agenda de la paz. Contrastando los datos de la AOD con la inversión social, comenzando con la salud que es el rubro que recibe el segundo presupuesto más importante, los montos estatales invertidos durante 1998 ascendieron a 222.91 millones de dólares, que representó el 35% con relación a la suma de AOD y préstamos de este año que fue aproximadamente de 631 millones de dólares. Por tanto el financiamiento externo total de 1998 alcanzaría para cubrir el 73% de los gastos en la agenda social de la paz. En 2001 los ingresos de ayuda y préstamos sumarían el 70% de la inversión social. En la misma lógica, para el 2004 aproximadamente el 71% de la inversión social equivale a los ingresos en ayuda y préstamos. En vivienda, la cooperación total de un año representaría el total que el gobierno invirtió en este rubro durante el período 1998-2006. Considerando conjuntamente las inversiones públicas en los restantes rubros (seguridad interna, organismo judicial y Ministerio Público) observamos que la cooperación es superior en cada uno de los años del período de análisis.

Comparando los datos de la AOD Subvencionada con el promedio de población durante el período 1996-2006, se tendría un promedio anual per cápita de 24.94 dólares por persona. Con relación al total de deuda contraída durante el período, el promedio per cápita anual sería de 29.00 dólares. Si sumamos la AOD Subvencionada y los préstamos externos, el promedio per cápita anual sería de 54 dólares. Lo anterior nos plantea la importancia que tiene la AOD y la deuda externa para cubrir la inversión social en el país. En el gráfico 48 se registra los importes netos en AOD subvencionada, los préstamos recibidos en su relación con la inversión en los rubros sociales identificados en la agenda de la paz (salud y asistencia social; educación, ciencia y cultura; vivienda; seguridad interna; Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad; Ministerio Público).



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

6. ANÁLISIS SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD, LA CALIDAD, PERTINENCIA, COHERENCIA Y EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA AGENDA DE LA PAZ

Este apartado tiene la finalidad de hacer una reflexión política alrededor de la cooperación internacional (flujos, calidad, pertinencia, coherencia e impacto) generada por todas las instancias bilaterales y multilaterales, las metas establecidas en la Agenda de la Paz, el rol de los tres gobiernos que han dirigido Guatemala desde 1996 (Arzú, Portillo y Berger), el rol de las élite económica-empresarial durante el proceso, la persistente problemática social, económica, política, cultural y ambiental, así como el papel que los distintos sectores sociales han desempeñado en esta “década de la paz”.

6.1 Generalidades

Al realizar una valoración crítica del período 1996-2006, son distintas las apreciaciones y perspectivas señaladas. Desde la visión de cada uno de los sectores e instancias de análisis, el reflejo de la realidad que se tiene sobre el contexto global en el país a diez años de la paz es diferenciado:

- *Si el análisis se hace desde la perspectiva y óptica del actual gobierno:* la conclusión sería que Guatemala es un país próspero, en pleno desarrollo económico; con una democracia que se fortalece cada vez más; que la pobreza es “casi” virtual; que la agenda y sus puntos sustantivos están siendo alcanzados satisfactoriamente (80% de las metas alcanzadas de acuerdo al último informe de gobierno); que existe un voluntad plena por parte del sector empresarial y “oligárquico” para que Guatemala sea un país diferente; que el racismo y la discriminación han sido superados y por eso existen personalidades indígenas haciendo gobierno; que lo que no se ha podido alcanzar como parte de los objetivos de los acuerdos de paz, la responsabilidad la tiene el anterior gobierno; pero sobre todo, que hay condiciones políticas, económicas y sociales aptas para que la comunidad internacional pueda traer al país más inversión y cooperación.
- *Desde la perspectiva y óptica empresarial y oligárquica:* Guatemala en la actualidad es un país con grandes potencialidades económicas para la inversión; que los “problemitas” que existen son causa de la inseguridad pública y la “descomposición social” que existe en algunos sectores que se han quedado retrasados del crecimiento y el desarrollo; que el importante apoyo que la clase empresarial da al país por medio de la generación de empleo y el “pago de sus impuestos” está garantizando bienestar social; que el país lo que requiere es mayor inversión y apertura a mercados para fortalecer el comercio y favorecer la economía del país; y sobre todo, para que exista una mejor calidad en la educación, la salud, la vivienda y todos los servicios públicos, éstos deben estar privatizados y con una injerencia cada vez menor del Estado.

- *Desde la perspectiva de la Comunidad Internacional:* existen preocupaciones por los altos niveles de ingobernabilidad; la inseguridad pública es preocupante; las “maras” son un problema que debe ser controlado; el crimen organizado debe ser detenido; hay avances importantes en los puntos sustantivos de la agenda de la paz; los pueblos indígenas tienen más espacios de participación y posibilidades de generar propuestas sectoriales; la sociedad civil debe ser más propositiva y permitir que el gobierno avance en su agenda económica y social; que la economía del país va en mejoría; es necesario mejorar la cohesión social, como medio para alcanzar un desarrollo sustentable; las metas del milenio son una prioridad para Guatemala; Guatemala debe fortalecer su capacidad de insertarse a la economía mundial y ampliar sus mercados (consolidar la integración centroamericana); continúan dando un voto de confianza al actual gobierno; existe la determinación de continuar apoyando el proceso de paz.
- *Las instancias financieras multilaterales:* Guatemala tiene condiciones favorables para poder recibir más préstamos; la economía se fortalece y hay un crecimiento económico estable; la resolución de los problemas estructurales, como la distribución de tierra, deben darse por medio del mercado; hay avances sustantivos en el cumplimiento de la agenda de la paz; para que los servicios públicos sean más competitivos y de calidad, deben ser privatizados; se debe continuar con políticas macroeconómicas que generen estabilidad (controlar el gasto público, mejorar la recaudación fiscal, evitar la inflación, fortalecer los intercambios comerciales); los objetivos del milenio son la base para resolver los problemas sociales en el país.
- *Desde la perspectiva del movimiento campesino:* la realidad del país en términos de la distribución de la tierra es cada vez más desconcertante (los ricos tienen más poder y riqueza); la pobreza extrema se vive en las áreas rurales y la realidad actual es similar o en peores condiciones que en la década de los años ochenta; la criminalización y la represión hacia el movimiento campesino se ha transformado prácticamente en política de Estado; la agenda de la paz no logro generar la institucionalidad adecuada para resolver el conflicto agrario, al contrario, lo “empeoró”; la lucha por la tierra solo se puede dar por medio de una reforma agraria integral; las movilizaciones y las tomas de fincas continuarán mientras las demandas campesinas sigan pendientes.
- *Las mujeres concluyen:* durante estos diez años de paz se ha incrementado sin precedentes el feminicidio en el país; las mujeres rurales e indígenas siguen siendo las menos favorecidas del “desarrollo”; la pobreza alcanza el 90% en las mujeres rurales; el analfabetismo en las áreas rurales alcanza más del 85% de las mujeres; la agenda política de las mujeres sigue pendiente; la cultura machista sigue siendo uno de los mayores obstáculos; la discriminación y opresión hacia las mujeres se vive en todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural en el país; el reto es continuar la organización, la formación política, la toma del poder y la lucha en las calles; es necesario tomar el poder y trabajar desde ahí para generar cambios; la cooperación internacional ha favorecido para fortalecer la organización y la participación de las mujeres.
- *Las organizaciones de Derechos Humanos:* coinciden que la problemática de inseguridad no tiene precedentes en el país; el Estado está cooptado por el crimen organizado; no hay voluntad política por parte del gobierno para resolver la crisis de ingobernabilidad; la CICIG no es un proyecto consensuado sino un reciclado de la propuesta de la CICIACS; las violaciones, intimidaciones, allanamientos y asesinatos que viven las organizaciones sociales y el liderazgo social, siguen siendo uno de los principales indicadores que en el país no

hay avances en esta materia; en Guatemala hay más muertes violentas en la actualidad que en pleno conflicto armado; el feminicidio es una muestra clara del tipo de sistema político que se tiene en el país.

- *El sector de Organizaciones No Gubernamentales* plantea que los diez años de la paz, es una década pérdida para la transformación del país; no es concebible que los más ricos y poderosos continúen sin pagar impuestos; se han generado mejores condiciones para fortalecer las políticas neoliberales (privatizaciones, tratados y acuerdos comerciales); que no exista garantía para los pequeños productores; la economía del país continuará dependiente de las remesas familiares que provienen del extranjero; continuará la crisis de seguridad alimentaria sobre todo para los sectores de población más marginados y excluidos; existirá desconfianza y falta de credibilidad para la clase política en gobierno; los partidos políticos continuarán funcionando alrededor de las clases dominantes y del crimen organizado; y la sociedad civil continuará buscando adaptarse a las coyunturas políticas, económicas y sociales que se vayan generando en el país.
- *Desde la óptica de los partidos políticos:* el problema de la inseguridad es lo que imposibilita que el país salga de la situación de ingobernabilidad; mano dura es la solución a los problemas; la pobreza debe ser atendida por medio de la promoción de mayores oportunidades de inversión; la agenda de la paz sigue vigente pero ya tuvieron su oportunidad; la mayoría de partidos con tendencia de derecha ofrecen una vez estén en el gobierno el disminuir más el pago de impuestos a la élite empresarial y desaparecerán el IETAP (impuesto extraordinario generado para obtener ingresos adicionales para los Acuerdos de Paz), así como darán mayores privilegios a la inversión externa que llegue al país. “Por su amor a la patria se estarán re-eligiendo más del 65% de los actuales diputados/as en las elecciones 2007”.
- *Desde la perspectiva de la izquierda política y social:* en Guatemala no podrán generarse los cambios que plantea la agenda de la paz si no se da una refundación del Estado; mientras no exista una reforma agraria; si no se protegen y nacionalizan los recursos naturales y minerales del país; si no existe una inclusión política total de los pueblos indígenas y las mujeres; mientras no exista una reforma fiscal necesaria y adaptada a la realidad del país; si no hay un distribución de la riqueza y los ingresos; estos cambios solo se podrán dar si se tiene un proyecto político de izquierda y se trabaja desde abajo; sólo así otra Guatemala será posible.

6.2 Proceso de negociación previo a la firma de la paz firme y duradera

Analistas políticos han insistido, que la negociación de la paz en Guatemala no generó las bases institucionales necesarias para garantizar su sostenibilidad. La presión internacional que existía a inicios de los años noventa, fue un factor determinante para que la firma se diera en condiciones desfavorables y con una escasa voluntad y confianza política entre las partes. Si bien es cierto que la sociedad civil desempeñó un papel protagónico en términos de propuestas sectoriales, no era generalizada la participación y existieron desencuentros posteriores con relación al contenido programático de los acuerdos. Existen críticas dirigidas al papel mediador de Naciones Unidas. La persistencia de avanzar en el proceso, aún sin las condiciones objetivas requeridas, obligó a las partes, fundamentalmente a la URNG, en

aceptar condiciones que posteriormente se transformarían en obstáculos para su inserción política y económica. Sin duda, el año 1996, previo a la firma de la paz, no existían las condiciones políticas requeridas para garantizar una paz firme y duradera en el país. Aún así, la firma se llevó a cabo entre fiesta, esperanza y la alegría de concluir 36 años de dolor, pobreza, desesperanza, con más de 200,000 personas asesinadas y desaparecidas, con más de 1,000,000 de personas desplazadas de su lugar de origen, y con un país con los indicadores de distribución de la riqueza y el ingreso más desigual de América Latina.

6.3 Institucionalidad de la paz

Sin duda, uno de los principales factores de análisis es la institucionalidad creada para dar seguimiento y sostenibilidad a la agenda de la paz. Los analistas coinciden que los gobiernos no generaron una institución funcional y coherente a cada uno de los Acuerdos. Lo que existieron fueron mecanismos, muchas veces aislados, que respondían a temas puntuales y parciales. Las distintas secretarías, fondos y comisionados para dar atención a la agenda de la paz no estaban en capacidad de dar respuestas contundentes y vinculantes a los objetivos y demandas de cada Acuerdo. La falta de personal idóneo y capacitado; la falta de presupuesto para funcionamiento; la falta de presupuesto para atender los temas sectoriales; el “juego político” que cada gobierno aplicó para los intereses eminentemente partidistas; la corrupción y el clientelismo; son tan solo algunas manifestaciones de cómo funcionó la institucionalidad de la paz. La actual CNAP, que llega cuando prácticamente la agenda de la paz está desestimada, no es más que un nuevo intento de buena voluntad concluyendo que no tendrá la capacidad, ni la funcionalidad requerida para hacer vinculante su mandato con cada una de las deudas pendientes de cada Acuerdo. La institucionalidad de la paz requería para su funcionalidad y sostenibilidad: una institución con visión de nación; con vinculación directa a los órganos de toma de decisión; con una partida presupuestaria óptima a las demandas y necesidades de la agenda de la paz; con mecanismos viables de participación social; la existencia de instrumentos funcionales de evaluación y monitoreo; y una determinante voluntad política.

Recuadro 12: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la institucionalidad de la paz

- “Aunque fue un aspecto importante la aprobación, en agosto de 2005, del Decreto 52-2005 de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, con la cual se le otorga un carácter de compromisos de Estado a los mismos, en la práctica ha demostrado poca efectividad debido a la falta de voluntad política”.⁶⁸
- “La Ley Marco es un saludo a la bandera, nada más. El Consejo ni siquiera logra reunirse, porque no hay voluntad política. Además muchos actores del Consejo tienen un profundo desconocimiento de lo que fue el proceso de paz, sus logros, sus dificultades, todos sus temas pendientes y eso es lo más grave. Entre los funcionarios de gobierno hay ausencia de estadistas, no son capaces de analizar el país y entender que los Acuerdos pueden ser la solución a muchos problemas. Tendría que haber una correlación de fuerzas diferente en el país y tendría que haber una izquierda con un desempeño interesante y un movimiento social menos disperso, porque eso cuenta mucho. Es decir, las fórmulas políticas que han

⁶⁸ Fuente: programa de gobierno del Movimiento Amplio de Izquierdas –MAIZ–, 2008-2012.

gobernado no apuestan a los Acuerdos porque no hay quien los presione, de manera voluntaria y pensando en un país mejor difícilmente lo harán. Tiene que haber presión social y política para que se pueda retomar la agenda de la paz”.⁶⁹

- “Lo que a inicios de 1996 fue una potente Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz integrada por representantes de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, hoy a diez años vista, y luego de tres gobiernos llegados al poder por la vía de las elecciones (Arzú, Portillo y Berger) está convertida en una simbólica Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz -CENAP- que pese a ser producto de una legislación específica, no ha logrado impulsar su contenido porque tiene muchas dificultades, entre ellas, el hecho de ser de reciente creación, se le ha creado sin el presupuesto correspondiente y sus mandatos son mas bien morales y no vinculantes... La realidad indica que dicha entidad (la Secretaría de la Paz -SEPAZ-) ha sido una instancia de Estado de tercera categoría, porque no se le han asignado los fondos suficientes para cumplir su mandato, y en los casos concretos del programa de Resarcimiento ha tenido la incapacidad de echarlo a andar a pesar de contar con los fondos mínimos para ello. Su accionar se ha concentrado en labores que rayan en lo netamente “patriotero” en el sentido de, promover actos que elogian el proceso de paz, debates superficiales sobre el mismo, actos simbólicos en la ciudad (el cambio de la rosa por ejemplo), actos simbólicos en las regiones y no en velar por el sustantivo avance de los mismos”. “Se aprueba en este periodo (Berger) también la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, pero posterior a lograr que dicha legislación pierda todo tipo de garra para su implementación”.⁷⁰
- “La ausencia de jurisdicción agraria y ambiental es un factor que limita el abordaje de la conflictividad agraria en Guatemala. La resolución y/o transformación de conflictos por razones de tierras, aunque necesarios e importantes para grupos específicos, resulta insuficiente para impactar de manera significativa en la conflictividad agraria. Es indispensable la estructuración y funcionamiento de los Tribunales Agrarios y la formulación del marco legal necesario para el abordaje de la problemática agraria. La aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral y la institucionalización del proceso de catastro son avances significativos, que sumados a la modernización de los Registros de Propiedad fortalecen la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra. Para que el conjunto de las y los propietarios se beneficien del mismo, es necesario garantizar el marco jurídico y procesal para la regularización de la tenencia de la tierra en beneficio de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas”.⁷¹
- “Distintos estudios realizados, señalan que el mecanismo de mercado implementado a través del Fondo de Tierras es insuficiente para posibilitar el acceso a la tierra para las y los campesinos en condiciones de pobreza y extrema pobreza; lo que se refleja en la crisis del modelo, evidenciada en la impagabilidad de la deuda agraria que pesa sobre los grupos campesinos que han adquirido créditos a través del Fondo de Tierras. Pese a los avances en términos de institucionalidad y mecanismos para la resolución alternativa de conflictos con relación a la tierra, es importante apuntar las limitaciones que enfrenta la Secretaría de Asuntos Agrarios para hacer vinculantes los acuerdos alcanzados entre las partes con el seguimiento a los procesos por parte de otras instituciones, por ejemplo los casos en donde debe actuar el Fondo de Tierras. Los casos se asumen como mediados con o sin acuerdo, pero las soluciones finales frecuentemente escapan a la competencia de la SAA”.⁷²

⁶⁹ Entrevista a Miguel Ángel Sandoval: “La izquierda guatemalteca tiene que demostrar de manera cotidiana su inserción social, su nivel de propuesta y su liderazgo”.

⁷⁰ Fuente: Mario Godínez, *Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar*, Guatemala, 2006..

⁷¹ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Castillo Huertas, Patricia (Consultora): *Tierra, desarrollo rural y seguridad alimentaria, a 10 años de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, Guatemala, 2007.

⁷² Ibid.

6.4 Institucionalidad pública para el desarrollo

Guatemala no tiene una institucionalidad funcional para dar atención a los problemas estructurales generadores de subdesarrollo, pobreza e inequidades sociales y políticas. Lo que existen son instrumentos aislados que buscan paliar de forma parcial y coyuntural la crisis permanente que vive la mayoría de la población en el país. Cada vez más se vuelve imprescindible una instancia de Estado para el Desarrollo Sustentable, que tenga institucionalidad propia y vinculada a toda la institucionalidad de Estado. Las políticas y planes para combatir la pobreza y los múltiples problemas que se desprenden de esta realidad, se aplican permanentemente con políticas de gobierno de cuatro años. Gobierno con gobierno se plantean nuevas y “novedosas” estrategias para abordar la problemática nacional y por lo mismo son infuncionales. Los problemas estructurales no se pueden resolver atendiendo los efectos generadores de estas inequidades. Si no se atienden las causas del subdesarrollo y la pobreza con medidas determinantes y visionarias, lo único que se genera es un “perverso círculo vicioso” de buenas voluntades. De aquí la crítica que los distintos sectores sociales mantienen hacia el sistema político y económico del país, ante su incapacidad por resolver las causas que originaron el conflicto armado interno.

6.5 La Comunidad Internacional y la Agenda de la Paz

Desde la conformación de los Países Amigos que acompañaron el inicio de las negociaciones entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG–, el Gobierno y el Ejército de Guatemala, la Comunidad Internacional pasa a ser uno de los pilares claves para la firma de la paz en el país. Diferentes analistas concluyen que la firma de la paz, en las condiciones establecidas, fue motivo de las presiones realizadas por parte de la Comunidad Internacional. Sobre la lógica de terminar la conflictividad política a cualquier costo, las presiones externas contribuyeron a que no se establecieran las condiciones óptimas para garantizar la transición de la guerra a la paz, pero sobre todo, no garantizar la institucionalidad para la paz necesaria y requerida que velara para el pleno cumplimiento de los acuerdos establecidos. Durante el período 1996-2006 la Comunidad Internacional ha tenido una constante variación en sus posturas y compromisos adquiridos. En términos de flujos financieros podemos concluir que transfirieron una importante ayuda financiera principalmente por la vía bilateral y multilateral, en donde priorizaron acciones dirigidas a dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz. La existencia de factores estratégicos de política interna y económica en el país, una variante y compleja coyuntura internacional, emergencias y prioridades geo-políticas y económicas, provocó que la cooperación al desarrollo se estableciera con una lógica coyuntural y sin garantizar una perspectiva de largo plazo en sus acciones, lo cual generó que sus políticas y estrategias no dieran atención a las causas estructurales del subdesarrollo y la pobreza que la Agenda de la Paz prioriza dentro de su mandato. En el ámbito político ha existido una lógica de no intervención en los asuntos internos del país, que se ha traducido en otorgar un “voto de confianza” a los tres gobiernos que han estado responsables de darle continuidad al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Partiendo de la existencia de políticas y acuerdos internacionales que rigen la ayuda al desarrollo, éstos no han sido aplicados aún teniendo claros problemas de corrupción, persistentes violaciones a los derechos humanos, incumplimiento de la Agenda de la Paz, entre otros factores. Se puede concluir que la comunidad internacional es co-responsable directa e indirectamente de los limitados alcances que la Agenda de la Paz tuvo durante estos diez años de intervención.

Recuadro 13: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre el rol de la Comunidad Internacional

- “La Comunidad Internacional ha jugado un papel relevante desde que se firmaron los acuerdos de paz, y su influencia en el proceso de democratización ha sido clave, ya que en determinado momento ha sido crucial para la consecución de los objetivos planteados en los acuerdos. El gran reto de la cooperación internacional... es... mantener un nivel de influencia y eficacia mayores con un apoyo constante a la estabilidad democrática del país”.⁷³
- “Ha sido fundamental para el país que exista esa ayuda, en el marco del proceso de paz, el apoyo de la cooperación internacional resultó políticamente vital, especialmente para una sociedad de la postguerra. Hubo un interés muy grande de la Comunidad Internacional por estar y apoyar a Guatemala. En algunos casos la buena intención de los donantes ha sido instrumentalizada por los gobiernos de turno en Guatemala; ya que en muchos casos los gobiernos no han cumplido con los compromisos que determinan los montos y el destino de la ayuda al país. Las donaciones en muchos casos no se utilizan para cubrir las necesidades que fueron consideradas en los convenios, lo que denota en muchos casos un excesivo grado de confianza de los países donantes”.⁷⁴
- De manera emergente estos fondos (la ayuda externa) actúan ante la ausencia de la inversión pública guatemalteca, en renglones tan sensibles como la salud, educación, acceso a la tierra, seguridad alimentaria y en general en el impulso del desarrollo, especialmente en el ámbito rural y comunitario. Tema que será retomado más adelante.⁷⁵
- “En este sentido, el presidente de la Conferencia Episcopal de Guatemala (CEG), Álvaro Ramazzini, cuestionó el destino de esos fondos, porque no se ha reflejado un mayor desarrollo social en el país. Ramazzini aseguró que continúan la desigualdad y la precariedad y que a pesar del «muro de la vergüenza» que construye Estados Unidos, muchos guatemaltecos y centroamericanos siguen marchando a ese país, en busca de mejores oportunidades”.⁷⁶
- “Unos de los grandes fallos de la cooperación internacional en Guatemala es que aplican criterios de primer mundo a gobiernos de segundo mundo. La Comunidad Internacional no logró mantener una presión política firme con los gobiernos para el pleno cumplimiento de la agenda. La derechización que sufrieron varios gobiernos europeos marcó un cambio de rumbo con relación a una posición poco clara con la agenda de la paz. En la actualidad no se ve una actitud de rectificar por parte de la comunidad internacional su postura con relación a la cooperación en Guatemala”.⁷⁷
- “La ayuda económica para apoyar el proceso de paz y la implementación de los acuerdos fluyó en gran medida; sin embargo se priorizó la ayuda bilateral al gobierno, vale decir, que “al gobierno se le entregó un cheque en blanco” para implementarlos”. La poca voluntad de los tres gobiernos de la década de la Paz, impidieron que los recursos obtenidos de la ayuda internacional, fortalecieran el proceso y la implementación de los acuerdos. Es necesario realizar un balance entre el monto de la ayuda recibida durante la primera década de la paz y los avances reales en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz”.⁷⁸

⁷³ Instituto de derechos humanos, Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

⁷⁴ Angel Berna, Fundación Guillermo Torriello, en entrevista realizada en febrero 2007.

⁷⁵ CIFICA, CIDSE, GRUPO SUR; Castillo Huertas, Patricia (consultora): Tierra, desarrollo rural y seguridad alimentaria, a 10 años de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Guatemala, 2007.

⁷⁶ Información recabada de las intervenciones realizadas durante la conferencia internacional “A Diez Años de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Balance y Perspectivas de la Cooperación Internacional”, realizado en Bruselas los días 2 y 3 de mayo en la sede del Parlamento Europeo. La información se encuentra en la página Web de Albedrio: www.albedrio.org, del 17 de mayo de 2007.

⁷⁷ Andrés Cabanas, en entrevista el 2 de abril de 2007.

⁷⁸ Sandino Asturias, Centro de Estudios de Guatemala –CEG–, en entrevista realizada en febrero 2007.

- “Durante el período de los diez años de la paz, persiste un incumplimiento sistemático de los Acuerdos de Paz, esto pese a los grandes aportes económicos de los países donantes, además existían compromisos de gobierno que posteriormente dieron lugar a compromisos de estado, esto es para en buena parte obtener más apoyo internacional. En muchos casos la ayuda internacional, seguramente motivada por razones humanitarias, vino a sustituir al Estado y a relevarlo de sus obligaciones constitucionales en cuanto a brindar servicios a la población más necesitada, o con ayuda alimentaria”.⁷⁹
- “Otro quiebre importante en la continuidad de la vigencia de la Agenda de Construcción de la paz en el período de Alfonso Portillo, es la sustitución de la Agenda de los Acuerdos de Paz por la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) recetario obtenido por influencia de la banca multilateral y que consistió en la elaboración de agendas municipales de reducción de pobreza para vía la yuxtaposición de las mismas elaborar una gran estrategia nacional de reducción de la pobreza”.⁸⁰
- “Los principales cooperantes europeos del proceso de reforma judicial han sido los gobiernos de España, Holanda y Suecia. La mayor parte de esta cooperación se ha canalizado a través de programas y proyectos de apoyo y asistencia técnica ejecutados por MINUGUA y el PNUD. También han contribuido de manera significativa a este proceso la CE y los gobiernos de Noruega y los Estados Unidos; así como organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La mayor parte de los más de 25 programas y proyectos financiados (1997-2006) fueron diseñados y ejecutados de manera compartimentada y a nivel técnico. Los resultados de los programas y proyectos han tenido muy poca incidencia en las políticas institucionales del sistema de justicia y el Ministerio de Gobernación. “Desde hace varios años, los Estados Unidos y Guatemala tienen una estrecha relación en temas de seguridad, la cooperación norteamericana tiende a respaldar aspectos técnicos y operativos que considera “estratégicos para la seguridad de la región”, como el combate al tráfico de drogas, armas y personas⁸¹”.
- La (Comunidad Internacional) debe prestar más atención a los informes del Sistema de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y justicia, prácticamente todos los informes de MINUGUA (1994-2003); de los relatores especiales de la ONU para la independencia judicial (2001), la situación de los defensores de derechos humanos (2003) y ejecuciones arbitrarias (2007); así como los recientes informes de la OACDH (2006-2007) han señalado la gravedad del problema de la impunidad y la criminalidad en Guatemala. Han emitido importantes recomendaciones para la cooperación internacional. El impacto de las recomendaciones de estos informes no se refleja en los programas ni proyectos de cooperación.⁸²

6.6 La oligarquía económica y la firma de la paz

El gobierno empresarial de Álvaro Arzú, tenía como prioridad política concluir su mandato con la firma de la paz, y lo lograron. Los análisis que en 1996 se realizaban sobre el real compromiso político de la clase política y oligárquica del país orientaba a pensar que no era más que un “show” coyuntural. Que no existían condiciones mínimas para generar cambios estructurales en el país. Que era una clase privilegiada que no estaba dispuesto a “sacrificar” su posición y riqueza política y económica. Diez años después estas reflexiones siguen

⁷⁹ César Dávila, Director de COINDE, en entrevista realizada en febrero de 2007.

⁸⁰ Mario Godínez, Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar, Guatemala, 2006.

⁸¹ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Martínez, Denis (consultor): Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía: Rol de la cooperación europea en la promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala, Guatemala, 2007.

⁸² Ibid.

siendo una realidad. Se puede concluir que uno de los grandes fracasos de los diez años de la paz ha sido la falta de voluntad política de estos cada vez más fortalecidos grupos de poder (el ejemplo más claro es que continúan sin pagar impuestos). Se puede asegurar que diez años después la oligarquía ha concentrado más poder político y económico y se transformaron en uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de la agenda de la paz.

Recuadro 14: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre las élites de poder económico

- "... La concentración de la riqueza en los últimos 20 años ha venido creciendo paulatinamente, pasando Guatemala en la actualidad a ser uno de los países con más desigualdad a nivel mundial. En 1982 el 3% (grandes propietarios) poseía más del 66% de las tierras. "Guatemala es uno de los países más desiguales de América Latina junto con Brasil, el 62.1% del ingreso nacional está concentrado en el 20% de personas con mayores ingresos; mientras que el 20% de personas más pobres únicamente tiene acceso al 2.4% del ingreso nacional. La concentración del ingreso y del consumo es demasiado severa, alcanzando un coeficiente de Gini¹³ del 0.57 para el ingreso y del 0.48 para el consumo. En Guatemala el 62.1% del total del ingreso nacional está concentrado en el quintil superior de la población, es decir, en el 20% de personas con mayores recursos, por el contrario el 20% más pobre consume solamente el 2.4% de los ingresos totales.⁸³
- "El déficit fiscal se controla a través del endeudamiento público, sólo el presente gobierno dejará un incremento de la deuda por más de 22,000 millones de quetzales. Otra tendencia visible ha sido el adelgazamiento de las responsabilidades sociales del Estado y la reducción de la inversión social, Guatemala tiene el gasto social más bajo de la región".⁸⁴
- "Al mismo tiempo, no se justifica el grado de dependencia que el Estado y las élites han hecho de la cooperación, puesto que la no existencia de una Política Fiscal que permita la capitalización de recursos, los empresarios, terratenientes o los grupos de poder, no han aportado absolutamente nada para la construcción de la paz, al contrario ha sido siempre el peor obstáculo que el mismo proceso ha recibido".⁸⁵

6.7 Consulta popular

El primer gran obstáculo que sufre la frágil institucionalidad de la paz es la imposibilidad de realizar una asamblea constituyente. Esta fue la primera manifestación, después de la firma, de la poca voluntad política del gobierno y de los sectores de poder económico y político. Con el NO a la consulta, se condenó a no generar las condiciones institucionales y legales requeridas para que los Acuerdos pudieran ser una realidad y una solución a la profunda problemática del país. La constitución política continúa siendo uno de los mecanismos más eficaces para que el sistema político, económico, social y cultural siga inamovible. Este fue uno de los principales factores que determinó que la agenda de la paz no se estableciera como Agenda de Estado. En la actualidad la realización de una Asamblea Constituyente se transforma en una necesaria prioridad para refundar el Estado y desde aquí generar las transformaciones estructurales que el país demanda.

⁸³ CIIDH, DESCGUA, CONGCOOP: situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: a 10 años de la firma de la paz, Guatemala 2006.

⁸⁴ Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–, "A 10 años de la firma de la paz": Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

⁸⁵ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Ba Tiul, Máximo Abrahan (consultor): El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después, Guatemala, 2007.

6.8 La izquierda y la firma de la paz:

El movimiento revolucionario, aglutinado mayoritariamente en la URNG, llegan a la firma de la paz en condiciones de alta vulnerabilidad política. Hay críticas dirigidas a que la firma fue prácticamente determinada por factores externos. Los diversos enfoques existentes para el desenlace, la transición y la desmovilización de la URNG, comienza a provocar profundas divisiones internas que posteriormente concluyeron en separaciones de grupos. Las condiciones mínimas requeridas para garantizar una transición “normal” siempre estuvieron a la deriva. La institucionalidad en la legalidad para la URNG no fue funcional y eficaz en todos los niveles de su organización. Diez años después se puede corroborar que las estrategias definidas para la reinserción económica no fueron eficaces. Más del 70% de los desmovilizados se encuentran en la actualidad en condiciones de subsistencia. La inserción política también sufre de grandes obstáculos “legales” y organizacionales. La URNG ya transformada en partido político sufre divisiones internas. Varios de sus dirigentes históricos fallecen durante este período. La militancia orgánica no encuentra los mecanismos apropiados para relacionar satisfactoriamente su vida política con la económica. La ayuda internacional y de gobierno para la reinserción va disminuyendo sin antes garantizar condiciones dignas de vida de las familias de desmovilizados. La presión política ejercida desde la URNG para garantizar el buen desarrollo de la agenda de la paz se encontró con influentes adversarios (oligarquía, medios de comunicación, sistema político, comunidad internacional) que imposibilitaron un cambio de rumbo adecuado de la agenda de la paz. Otro factor imprescindible en el análisis es la marginal relación política que se generó a partir de 1996 entre la URNG y los movimientos y organizaciones sociales. Las prácticas lineales del pasado entre la guerrilla y los movimientos sociales sufren cambios profundos en sus prácticas políticas. Hay una demanda y necesidad de fortalecimiento sectorial y esto genera desvinculaciones directas o indirectas del partido URNG. Se puede concluir que la URNG como firmante de la paz, no logró generar la institucionalidad requerida para garantizar y demandar el pleno cumplimiento de los acuerdos en los tiempos y condiciones establecidos.

Recuadro 15: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la reinserción de la URNG

- “En contraposición a la actitud de los sectores de derecha, el movimiento revolucionario armado cumplió con los compromisos adquiridos durante las negociaciones de paz: entrega de armas, desmovilización de la población en resistencia e incorporación a la sociedad. Civil”.⁸⁶
- “...Se puede decir, sin duda alguna, que el entorno internacional de la negociación, los efectos nacionales del conflicto, la existencia de fuerzas beligerantes y la participación de la sociedad civil, convirtieron el tema de la desmovilización-inserción en una cuestión importante y definitiva... La delegación de la URNG, desde el interés de garantizar una incorporación digna y segura y satisfacer la expectativa anunciada antes de la desmovilización, pretendía definir las condiciones para una reinserción socioeconómica y política satisfactoria y sostenible... Los discursos gubernamentales, aun hoy en día, ante la comunidad internacional, grupos consultivos, balance de los acuerdos y del cumplimiento por parte del gobierno se limitaba a reseñar lo exitoso de la desmovilización, la no conflictividad del proceso de inserción y la legalización de la URNG como partido político... Es importante plantear que, si bien es cierto que el proceso de desmovilización militar fue exitoso e irreversible, no es menos cierto que está pendiente la incorporación al pleno ejercicio de los

⁸⁶ A 10 años de la firma de la paz, aún hay hambre, injusticia y miseria: Por el Bloque Antiimperialista-Guatemala, 30 de diciembre de 2006.

derechos civiles, étnicos, políticos y económicos de las mujeres, de los discapacitados y de la mayor parte de los desmovilizados, sin ningún tipo de discriminación y exclusión, que en definitiva fue la causa profunda del conflicto en Guatemala”.⁸⁷

6.9 Desmovilización social y la Agenda de la Paz

Con la firma de la paz, los movimientos y organizaciones sociales inician un proceso de revisión y reflexión con relación a sus agendas políticas y sectoriales. Por la dinámica sectorial de los acuerdos de paz, se generan iniciativas de especialización temática en el ámbito de las ONG; los movimientos sectoriales comienzan a profundizar sobre sus propias agendas; la coyuntura de amplia ayuda al desarrollo provoca una generación de nuevas y especializadas organizaciones de desarrollo; se genera una mayor competencia inter-institucional por los recursos financieros de cooperación; comienzan a generarse verdaderas organizaciones-empresas (nacionales e internacionales) para el desarrollo manejando importantes sumas de ayuda; la desarticulación social comienza a manifestarse ante la atomización de la acción política social. En la mayoría de organizaciones se genera una actitud de priorizar “mis temas sectoriales”. Se comienzan a generar organizaciones sectoriales de segundo y tercer piso; los espacios de concertación se transforman en instancias coyunturales de acción política. Se profundizan las contradicciones que existen de la práctica política de las organizaciones sociales en relación con la práctica de los partidos políticos. En términos generales, si bien es cierto que se amplía el espectro de tipos de organización social y se priorizan acciones dirigidas a fortalecer sus capacidades institucionales y temáticas, también provoca una fuerte desmovilización social imposibilitando una real articulación política, lo que genera limitadas capacidades para generar incidencia y seguimiento a la agenda de la paz en su conjunto. Se puede concluir planteando que aún existen prácticas de acción sectorial en la mayoría de movimientos y organizaciones sociales que dificulta una agenda social homogénea con visión de país y de largo plazo.

Recuadro 16: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre los movimientos sociales

- “Al mismo tiempo, consideramos que otras de las limitaciones, es la división existente en el movimiento social y sobre todo en el movimiento indígena. Si bien es cierto que existe un número considerable de organizaciones indígenas, algunas de ellas, por no decir muchas, son actualmente consideradas como ONGs-Indígena, que viven a expensas de los proyectos de la cooperación y no existe un proyecto indígena que promueva la participación política con la presión social, a no ser por las pocas movilizaciones que realiza el movimiento campesino y otros sectores como el de la mujeres, pero después, el movimiento indígena, hasta el momento no presenta ningún espacio de consolidación y articulación.”⁸⁸
- Otro problema que actualmente ha comenzado a ser producto de análisis es el grado “empresarial” y de “Oenegización” de la sociedad civil que han provocado el aporte de la cooperación y que ha permitido que las organizaciones se alejen paulatinamente de sus estrategias sociales y políticas, es decir, alejarse de las bases, para cumplir con los requerimientos técnicos de la misma cooperación, situación que obliga a cumplir con los términos de referencia, tiempos, resultados, etc., más que con la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y su participación en la promoción de su desarrollo.”⁸⁹

⁸⁷ Fundación Guillermo Toriello, la incorporación de la Guerrilla guatemalteca a la legalidad, Guatemala, 2006.

⁸⁸ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Ba Tiul, Máximo Abraham (consultor): El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después, Guatemala, 2007.

⁸⁹ Ibid.

6.10 Cooperación al desarrollo 1996-2006

En términos de ayuda neta para el desarrollo, durante el período 1996-2006, se canalizó por la vía bilateral y multilateral un monto aproximado a los 3,400 millones de dólares (25,500 millones de quetzales). El promedio neto anual fue de aproximadamente 310 millones de dólares. En calidad de préstamos para el desarrollo, principalmente de las financieras multilaterales, era a finales del 2006 USD 3,958 millones de dólares. En el mismo período (1996-2006) se pagó en servicio de deuda (amortizaciones e intereses) 3,696.70 millones de dólares. Se puede afirmar que los recursos financieros recibidos para contribuir a la paz por parte de la comunidad internacional y las instancias financieras multilaterales fue un importante aporte al presupuesto del gobierno central para dar seguimiento a la agenda de la paz. Por parte de la comunidad internacional existe el planteamiento que sí cumplieron con su promesa de ayuda en términos de importes netos. Colocando los más importantes indicadores económicos y sociales al 2006, llegamos a la conclusión que los avances en los temas sustantivos de la agenda son mínimos. Se puede afirmar que en rubros específicos se ha generado un retroceso real, colocando al país en una realidad semejante a la vivida en pleno conflicto armado en los años ochenta. Queda la reflexión después de años de recibir ayuda al desarrollo, sobre el nivel de impacto que ha tenido en los problemas estructurales del país. Es importante puntualizar que no es obligación de la Comunidad Internacional resolver los problemas estructurales que existen, sí del Estado, sí de los gobiernos, pero de forma vinculante, también tienen responsabilidad directa si vemos la ayuda al desarrollo y la problemática del país de manera sistémica. Se llega a la conclusión, que muchas de las intervenciones de la ayuda sólo están dando atención a los efectos que otras políticas de carácter multilateral provocan en países como el nuestro, sobre todo por los efectos que provocan las políticas neoliberales de la deuda externa y el injusto comercio internacional, entre otros aspectos.

6.10.1 Ayuda al desarrollo en calidad de subvenciones

Del total de Ayuda Neta al desarrollo registrada por la OCDE, el 97% llegó al país en calidad de ayuda subvencionada, lo cual representa un aproximado a los 3,180 millones de dólares (23,850 millones de quetzales). Es importante señalar que esta modalidad de ayuda se canaliza en diversas formas: cooperación técnica, ayuda alimentaria, ayuda de emergencia, inversiones sectoriales, entre otras. Es una realidad que la ayuda subvencionada ha contribuido al presupuesto nacional para dar atención a la inversión social, colocando la ayuda en diversos rubros, como la única fuente de financiamiento para su atención.

6.10.2 Ayuda al desarrollo en calidad de cooperación técnica

La OCDE contabiliza en calidad de cooperación técnica aproximadamente 1,467 millones de dólares (11,000 millones de quetzales) para el período 1996-2006. En esta modalidad se registran los importes que le cuesta a la ayuda bilateral y multilateral, el envío de personal experto en temas del desarrollo. De igual manera, se contabiliza el pago de personal nacional que brinda acompañamiento a los procesos de ejecución de sus programas, planes o proyectos de desarrollo. Más del 40% del total de ayuda canalizada al país llega en esta modalidad. En distintos foros nacionales e internacionales se ha debatido sobre la calidad de ayuda que llega por esta vía. Sobresale la crítica de los altos honorarios que reciben las personas expertas que viajan a los países de intervención y que generalmente desempeñan

actividades de administración de la ayuda. En la actualidad, la ayuda de una gran parte de instancias bilaterales y multilaterales aplican el procedimiento de licitación de su ayuda, en la cual grandes consorcios o empresas aplican para la administración y ejecución de los fondos. El porcentaje de intermediación financiera para el manejo de la ayuda que queda en calidad de comisiones y administración, sumando el costo del personal expatriado o de dirección local, y la adquisición de equipo de trabajo (vehículos, mobiliario, oficinas, etcétera), representa más del 50% de la ayuda neta de los donantes.

6.10.3 Ayuda al desarrollo en calidad de préstamos:

De acuerdo a datos de la CEPAL⁹⁰ para el período 1996-2005, llegaron a Guatemala en calidad de préstamos netos desembolsados 3,472 millones de dólares (cantidad superior a lo recibido en AOD Neto). En el mismo período se pagó en calidad de servicios de deuda (amortización más intereses) la cantidad de 3,296 millones de dólares (superior a lo recibido como AOD Neto Subvencionado). En términos comparativos, el total de deuda externa desembolsada es un 20% superior al total de ayuda neta recibida. El total de intereses pagados por el servicio de deuda durante el período 1996-2006 fue de 1,584 millones de dólares (50% del total de AOD Neto recaudado en el mismo período). En términos generales se puede concluir que la ayuda al desarrollo puede fácilmente utilizarse como medio de amortización de la deuda. En el período de análisis la deuda creció considerablemente con relación a los años anteriores. Uno de los factores centrales del crecimiento de la deuda externa, es que ésta sirve para sanar el presupuesto nacional y poder asumir responsabilidades de Estado y gobierno, entre otros aspectos, por la constante disminución de ingresos tributarios, que no alcanzan para cubrir los gastos públicos y de gobierno. Se puede corroborar, que el uso mayoritario de la deuda externa fue utilizado en temas no relacionados directamente con la agenda de la paz, aun cuando ésta sea el fundamento central para su negociación.

6.11 La política fiscal y la Agenda de la Paz

Una de las grandes contrariedades que existe alrededor del financiamiento para el desarrollo en Guatemala, reside en que la mayor parte de la inversión social se realiza con fondos de ayuda de la cooperación internacional (subvenciones y préstamos). Los ingresos percibidos por medio del sistema de tributación es de los más bajos a nivel mundial y donde el 80% de la carga tributaria proviene de impuestos indirectos. Una primera conclusión: los grupos de poder económico no pagan impuestos y limitan que el Estado pueda cumplir con sus responsabilidades sociales. En diversos foros internacionales se ha llegado a la conclusión que son los contribuyentes de los países desarrollados los que están pagando el desarrollo de Guatemala en lugar de la élite empresarial. Si hacemos cálculo estimado sobre lo que se requeriría para sustituir la ayuda que llega en calidad de cooperación al desarrollo con recursos nacionales, se necesitaría menos del 1% (320 millones de dólares aproximadamente) de impuestos sobre el PIB para cubrir esa colaboración. Una segunda conclusión: si la política fiscal fuera progresiva y funcional, con los recursos tributarios que el Estado deja de percibir fácilmente se pudiera quintuplicar el financiamiento requerido para invertir en la agenda social.

⁹⁰ CEPAL, datos estadísticos de 2006.

Recuadro 17: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la política fiscal

- ... “A diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, la carga tributaria únicamente se incrementó en tan sólo el 1.5% del PIB durante el periodo (1995-2005), mientras los Acuerdos proyectaban elevarla en un 4%, con el fin de alcanzar un nivel de ingresos tributarios equivalente al 12% en el año 2000. El resultado de los últimos años apunta a un debilitamiento y disminución persistente de los ingresos tributarios. La carga tributaria pasó del 10.7% en el 2002 a un 9.9% del PIB en el 2005, afectando la disponibilidad de recursos del Estado para poder atender las demandas de educación, salud, vivienda, tierra y seguridad entre otros. La persistente debilidad en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, IVA; la entrada en vigencia del DR-CAFTA, afectando los ingresos arancelarios; y, la disminución de la Tasa del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz -IETAAP- al 1% a partir de julio de 2006, proyectan un escenario de disminución en la recaudación tributaria e incumplimiento de la meta de recaudación para 2006 y 2007. La estimación de cierre de los ingresos tributarios para el 2006 alcanza el 9.6% del PIB, mientras que en el proyecto de presupuesto 2007 se estima un 9.9%. El Estado sigue incumpliendo el compromiso establecido en los Acuerdos de Paz de constituir un sistema tributario justo equitativo y globalmente progresivo que garantice los recursos necesarios para atender el desarrollo social, estimular la inversión y el crecimiento económico con equidad”.⁹¹
- “A diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, no se cuenta con una estructura tributaria progresiva y justa que provea con recursos suficientes al Estado para el cumplimiento de sus obligaciones y de esta manera garantizar una vida digna para quienes habitan el país. La recaudación fiscal se ha convertido en un punto medular para el país, en tanto, sin recaudación fiscal no podrá haber inversión social”.⁹²
- “Un “pacto fiscal” fracasado y una presión política del FMI cuyo oscuro logro fue nada más el incremento del impuesto del Valor Agregado al 12% es lo que se puede cuantificar al respecto de la política económica en todo lo que va de los diez años de la paz”. Hasta el día de hoy no se ha explicado por parte de las autoridades financieras del país, cómo se suplirán las pérdidas fiscales por la entrada en vigencia del Tratado de Libre comercio con EEUU y la reducción progresiva de la tasa impositiva del IETAAP. Aunado a esto, no se explica a la sociedad aún cómo se suplirán las otras potenciales pérdidas fiscales que generen los nuevos incentivos a la inversión como la de ley de incentivos fiscales al turismo, las reformas a la ley de zonas francas y maquila, etc.”.⁹³

6.12 Agendas compartidas: Agenda de la Paz, estrategias de reducción de la pobreza, coyunturas por emergencia, objetivos del milenio, tratados y acuerdos comerciales

Ningún plan o agenda de gobierno para el desarrollo puede ser exitoso si no genera las condiciones institucionales y territoriales básicas para sostenerse en el tiempo. El inicio de la implementación de la Agenda de la Paz se consideraba como el mejor instrumento de consenso que en el país se había generado para afrontar las causas que originaron el

⁹¹ CIIDH, DESCGUA, CONGCOOP: situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: a 10 años de la firma de la paz, Guatemala 2006.

⁹² Fuente: programa de gobierno del Movimiento Amplio de Izquierdas -MAIZ-, 2008-2012.

⁹³ Fuente: Mario Godínez, Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar, Guatemala, 2006.

conflicto armado. Se puede concluir diciendo que los primeros tres años fueron los más fructíferos, a pesar del poco nivel de avance alcanzado. Con la llegada del huracán Mitch, además de la Agenda de la Paz se incluye un plan de emergencia que pasa a ser la prioridad para el gobierno y la comunidad internacional. A inicios del año 2000, se comienza aplicar las estrategias de reducción de pobreza, que con el tiempo fueron desestimadas, desplazando de manera parcial la Agenda de Paz. Por la importancia de los objetivos del milenio, Guatemala también comienza a priorizar acciones para su cumplimiento. Nuevamente la Agenda de la Paz es sustituida en temas sustantivos. La tormenta Stan muestra la vulnerabilidad económica y social del país y se prioriza un plan de emergencia que continúa aplicándose. En la actualidad la existencia de tratados y acuerdos comerciales vuelve a provocar nuevas orientaciones y prioridades para el país. Esa visión coyuntural en los procesos de desarrollo, provocó que los esfuerzos utilizados se dispersaran y no generaran el impacto esperado. Es cierto que muchos de los objetivos de las distintas iniciativas llevan al mismo propósito, pero la falta de coherencia y vinculación entre cada una de las iniciativas, la falta de una evaluación y monitoreo serio y responsable a los resultados de cada agenda, el clientelismo político y coyuntural en los gobiernos, contribuyeron a generar confusión, dispersión y una profunda ruptura en la Agenda de Paz.

6.13 Pertinencia de la ayuda al desarrollo

Hablar de pertinencia de la ayuda, es ubicar cada una de las políticas, estrategias y acciones que se diseñan desde la institucionalidad de la cooperación internacional para el desarrollo y su relación con la realidad socioeconómica, política y cultural de los países receptores. En este ámbito, al considerar si la ayuda ha sido pertinente en Guatemala, surgen diversas apreciaciones al respecto:

- *Desde la perspectiva del gobierno central:* la ayuda generalmente responde a temas que no necesariamente son vinculantes a los planes de gobierno pero que están dentro de las prioridades socioeconómicas que el país requiere. Aquí el cuestionamiento de canalizar la ayuda por otras vías que no sea la oficial. Los mecanismos de control, administración y seguimiento de la ayuda desde los donantes genera lentitud y limitada eficacia para agilizar la toma oportuna de decisiones.
- *La conclusión de la comunidad internacional:* la ayuda responde a las necesidades y problemas de pobreza y subdesarrollo que el país demanda y está directamente vinculada a la Agenda de la Paz y a sus diversos acuerdos. Respetan y valoran la diversidad cultural de los pueblos; y su propósito final, es acompañar procesos respetuosos que fomenten bienestar, gobernabilidad, paz, democracia y justicia en el país.
- *Desde la perspectiva social:* la ayuda solo va a ser pertinente si responde a las necesidades y demandas legítimas de la población, sobre todo, de aquellos sectores más marginados y excluidos en el país. Es en este ámbito que la Agenda de la Paz se transformó en la base para que la ayuda pudiera responder de forma programática, sistémica y ordenada, a un proceso de transformación que requería una visión de país y de largo aliento y de llegar a las causas estructurales de los problemas. A diez años de la firma de la paz los cuestionamientos sobre la pertinencia de la ayuda desde esta perspectiva son diversos:
 - La agenda de la comunidad internacional no es homogénea en términos de prioridades sectoriales o temáticas.

- La ayuda lleva implícito intereses de carácter estratégico, desde aspectos geopolíticos y comerciales no necesariamente una prioridad para el país.
- La ayuda generalmente se desarrolla de manera coyuntural, siguiendo “modas” temáticas, muy influenciada por la dinámica del contexto internacional y sobre la base de criterios asistencialistas del desarrollo.
- El diseño de las políticas, estrategias e intervenciones para Guatemala, no reflejan el carácter multicultural de la sociedad.
- Las prioridades temáticas no se determinan por procedimientos serios y vinculantes de consulta y participación de todos los sectores de la sociedad.
- El diseño de las estrategias por parte de los donantes requiere de una mayor profundización y conocimiento de la realidad del país, su problemática estructural, su diversidad multicultural y de cómo funciona su sistema político.
- Los enfoques de desarrollo que se aplican no están definidos para afrontar y coadyuvar a la solución de los problemas estructurales de países como Guatemala.
- En la actualidad, la ayuda está orientada a intervenir en sectores y temas que favorecen las relaciones económicas y comerciales implícitas en los procesos de integración y regionalización de mercados (CAFTA, Acuerdo de Asociación UE-CA).
- Una pertinencia adecuada garantiza calidad e impacto de la ayuda al desarrollo. Los indicadores económicos y sociales del país reflejan que la problemática económica, social, política, cultural y ambiental tiene profundos retrocesos en términos de calidad y beneficio para la gran mayoría de la población.

6.14 Calidad e impacto de la ayuda al desarrollo y la Agenda de la Paz

De acuerdo a la naturaleza que dicta el fundamento de la ayuda para el desarrollo proveniente de los países e instancias donantes, su carácter es de contribución a los Estados en la solución a sus problemas de subdesarrollo. Los donantes insisten que no es su responsabilidad el resolver de manera absoluta los problemas o dificultades políticas, sociales o económicas que se afrontan en los países receptores. En esta lógica, insisten los donantes, su obligación es contribuir para que los gobiernos promuevan la existencia de: un Estado de Derecho, pacificación política, gobernabilidad, democracia y fundamentalmente, contribuir a la aplicación de instrumentos internacionales que garantizan la libertad, la democracia y la justicia en el mundo. Sobre lo anterior, el poder medir objetivamente la calidad o impacto de la ayuda al desarrollo solo puede darse analizando los principales indicadores sociales, políticos y económicos diez años después de haberse firmado la paz:

- *La agenda de la paz*: la propuesta política y programática mejor diseñada y consensuada, como medio para contrarrestar las causas que dieron origen al conflicto armado, esta prácticamente desestimada por el gobierno y en total estancamiento en sus resultados.
- *Los Acuerdos de Paz*: en su gran mayoría quedaron rezagados en términos de cumplir con las metas establecidas. Las organizaciones sociales que han dado seguimiento a su cumplimiento indican que en porcentajes conservadores, el nivel de avance de los acuerdos

no alcanzó el 30% de las metas sustantivas esperadas. *Los aspectos sustantivos*, como es la estructura agraria, el sistema político, la distribución de la riqueza, no sufrieron ninguna variación con relación a los años 80-90. Se puede concluir diciendo, que en la actualidad los grupos de poder concentran más riqueza económica y han ampliado su poder político. En contraste, los índices de pobreza y exclusión se han mantenido y en algunos casos, han aumentado considerablemente (más del 80% del total de la población).

- *El Estado*: es inexistente y prácticamente infuncional; sus instituciones responden a intereses fácticos de los grupos de poder político y económico del país; su debilidad genera las condiciones para agudizar los problemas de ingobernabilidad, impunidad, inseguridad e inequidad política y social. Es importante recordar que un amplio presupuesto de la ayuda ha ido dirigida a la “modernización del Estado”.
- *La política fiscal* sigue beneficiando a la élite económica. No se logró llegar al mínimo establecido en los Acuerdos de Paz. Es inconcebible que la carga tributaria sobre el PIB no pasa del 10%, y más aún, que el 80% de estos ingresos se alcanzan por la vía de impuestos indirectos. De aquí el cuestionamiento que hacen sectores sociales de los países donantes, cuando declaran que sus impuestos transformados en ayuda al desarrollo solo sirven para que los “ricos de este país” mantengan su poder y para que no sigan pagando sus impuestos.
- *En materia de justicia*, a pesar de los amplios montos de ayuda que se invirtieron para modernizar y eficientar su institucionalidad, en la actualidad el sistema es infuncional, está cooptado por el crimen organizado y los niveles de impunidad y corrupción no tiene precedentes.
- El apoyo brindado por la comunidad internacional para fortalecer, mejorar y eficientar la seguridad pública es otro de los grandes fracasos en el país. La PNC es una de las instancias más desacreditadas e influenciadas por el crimen organizado. En encuestas realizadas en abril de 2007, el 70% de la población no tiene confianza en la seguridad pública.
- Los alarmantes niveles de violencia que se viven en la actualidad en el país, no tienen precedentes, ni en la época del conflicto armado. Un promedio de 15-20 asesinatos violentos por día; 2-3 mujeres asesinadas por día; son indicadores de total retroceso en materia de seguridad y respeto de derechos humanos.
- El gasto social continúa siendo uno de los más bajos con relación al PIB de Centro América. La salud, la educación, la vivienda continúa estando al margen de la mayoría de población pobre del país. Los índices de analfabetismo superan el 45% (en las mujeres rurales alcanza más del 85%); la desnutrición crónica en la niñez sigue siendo causa de la alta mortalidad infantil como se pudo observar en la matriz de cumplimiento de la Agenda de la Paz.
- La permanente migración económica solo demuestra la incapacidad del Estado para asegurar empleo y vida digna para la población. El 15% de la población total del país es migrante económico.

Recuadro 18: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales en temas relacionados a los Derechos Humanos, sistema judicial, seguridad

- “Guatemala continúa siendo un país sumamente violento. Según cifras oficiales, entre 1997 y 2006 se han registrado 39,315 muertes violentas. La gran mayoría de las víctimas son jóvenes procedentes de áreas marginales de la capital; seguido por un alto número de asesinatos de mujeres. No solamente la cifra es alarmante, sino también la saña y brutalidad con que se cometen los crímenes. Gran parte de esta violencia se vincula a la expansión de la criminalidad organizada, particularmente al tráfico de drogas, armas y personas; así como al crecimiento de pandillas juveniles y la delincuencia común. Según un estudio de PNUD (2006), en el 2005 el costo económico de la violencia en el país alcanzó la cifra de Q17.900 millones, equivalente al 7.32% del PIB. Esta cifra combina los costos en salud, gastos privados en seguridad, la afeción en el clima de inversión, las pérdidas materiales y el costo institucional”. “El constante cambio de autoridades también ha debilitado el proceso de reforma. Entre 1997 y 2006 Guatemala ha tenido seis ministros de gobernación y nueve directores de la PNC”.⁹⁴
- “Los programas y proyectos de la cooperación europea han contribuido para cumplir con compromisos específicos establecidos en el AFPC: la reestructuración de las anteriores fuerzas policiales en una Policía, la instalación de la Academia de la PNC, la carrera policial, la creación y capacitación de unidades especializadas, incorporó la educación en derechos humanos en la Academia; apoyó la instalación de las oficinas de Atención a la Víctima, Derechos Humanos, Multiculturalidad y Género en la institución policial. Los proyectos también han contribuido para definir el nuevo Reglamento Disciplinario de la PNC y fortalecer el trabajo de las unidades de control interno. La mayor parte de estos avances ocurrieron durante los primeros cuatro años de la paz (1997-2000). Lamentablemente, al igual que en el proceso de reforma judicial, los avances en la reforma de la Policía han sido minados por una serie de limitaciones estructurales: falta de legislación apropiada; baja capacidad del personal policial; pocos recursos y presupuesto inadecuado; ineficiente sistema de controles internos y externos; así como prácticas de negligencia, falta de ética y prácticas discriminatorias hacia los indígenas y las mujeres”. “Los principales cooperantes del proceso de reforma policial han sido la CE, MINUGUA y el gobierno de los Estados Unidos. A mediados de 1996, antes de la firma del AFPC, el Ministro de Gobernación anunció que Guatemala adoptaría el modelo de la Guardia Civil Español (GCE) para reestructurar a la policía”.⁹⁵
- “Un gran aporte de la comunidad internacional para el proceso de paz, lo constituyó el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico -CEH-. La cooperación también hizo un aporte sustancial para la estructuración y funcionamiento de la Policía Nacional Civil, particularmente del gobierno Español y de Chile... Otro aporte que realizó la cooperación internacional, fue el apoyo al sistema judicial del país, erogándose fuertes sumas de dinero para implementar tecnología moderna y profesionalizar al personal en servicio”. “... el impacto de la cooperación en materia de DDHH es visible y se puede medir, el gran problema es que no se tiene claro qué son los DDHH, la misma cooperación no lo tiene claro, pues éstos se deben ver como algo integral, como un todo”.⁹⁶
- “Paradójicamente, estos avances no han logrado fortalecer el sistema de justicia, lamentablemente el sistema continúa siendo débil, lento e ineficiente. Esto se debe a que los

⁹⁴ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Martínez, Denis (consultor): Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía: Rol de la cooperación europea en la promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala, Guatemala, 2007.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Secil de León, DESCGUA, en entrevista realizada en febrero de 2007.

programas y proyectos se desarrollaron en un contexto adverso que no ha permitido el avance del sistema de justicia: las limitaciones histórico-estructurales del Estado guatemalteco; la falta de voluntad política del Estado y de la elite económica del país para fortalecer las instituciones democráticas; el incremento de la criminalidad organizada, la delincuencia común y la violencia juvenil; pero sobre todo, los intereses adversos de grupos de poder que se benefician de la impunidad (CFJ, 1998; CIDH, 2003; FIDH, 2004; MINUGUA, 1995-2003; Informe del Relator Especial de la ONU para la Independencia Judicial, Param Coomaswamy, 2001; OACDH, 2007; PDH, 2006).⁹⁸

- “A diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, el panorama de la seguridad y la justicia es desalentador, entre algunos cooperantes existe una sensación de fracaso con relación a los resultados y la proporcionalidad de los recursos invertidos (Berraondo, 2006). Algunos incluso se preguntan si vale la pena seguir apoyando la reforma de la justicia y la policía en Guatemala”.⁹⁹
- “Existe una marcada ineficiencia del sistema de justicia (Tribunales, MP, Gobernación, PNC, Sistema Penitenciario) que alienta la perpetración de hechos violentos a partir de la impunidad que genera el mismo sistema... Durante el último año hubo una creciente intervención militar en la seguridad pública. El ejército fue utilizado para esta tarea sin tomar en cuenta los límites establecidos en los acuerdos de paz y lo más preocupante es el fortalecimiento de su papel como prestador de servicios de inteligencia al Ministerio de Gobernación creando estructuras paralelas de hecho”.¹⁰⁰
- “Pero sin duda, el obstáculo más grave que impide el avance de la justicia en Guatemala es la corrupción y la participación/vínculo de grupos criminales que ejercen poder en las instituciones del Estado, principalmente en el sistema judicial”.¹⁰¹
- “En repetidas ocasiones diferentes informes de derechos humanos (CIDH, 2003, MINUGUA, 2001-2004; OACDH, 2006, 2007;; PDH, 2005, 2006; Informe de Philip Alston, relator especial de la ONU en materia de ejecuciones extrajudiciales, 2007), han reportado que miembros de la policía están involucrados en actos de corrupción; de cometer torturas y detenciones ilegales; y de realizar ejecuciones extrajudiciales contra segmentos específicos de la población, particularmente contra adolescentes y jóvenes de zonas marginales”.¹⁰²
- El Debilitamiento de la academia (PNC) hecha por la borda el esfuerzo y la millonaria inversión realizada por la cooperación internacional para su creación. La policía nacional es la estructura del Estado más señalada de violaciones a los derechos humanos, nos encontramos ante la instalación de una política de Estado que promueve, tolera e impulsa mecanismos ilegales para el combate de actividades ilícitas de delincuencia común y crimen organizado.¹⁰³
- “Las cifras de impunidad son todavía más alarmantes, el sistema de justicia no logra esclarecer ni siquiera el 10% de las muertes violentas. La impunidad no se limita a la criminalidad del presente, existe un cúmulo de crímenes de lesa humanidad, decenas de masacres y actos de genocidio perpetrados durante el enfrentamiento armado, que no han sido investigados ni

⁹⁷ Orlando Blanco, Director de CIDH, en entrevista realizada en febrero de 2007.

⁹⁸ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Martínez, Denis (consultor): Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía: Rol de la cooperación europea en la promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala, Guatemala, 2007.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Colectivo de Organizaciones Sociales -COS-, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

¹⁰¹ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Martínez, Denis (consultor): Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía: Rol de la cooperación europea en la promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala, Guatemala, 2007.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Colectivo de Organizaciones Sociales -COS-, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

sancionados. (MINUGUA, 2000, 2003, 2004). Organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como personas individuales han presentado denuncias al MP sobre estos casos, han aportado testimonios y evidencias para su esclarecimiento, pero el MP no ofrece ningún resultado”.¹⁰⁴

- “Un acelerado crecimiento del crimen organizado y de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad. Este tipo de Estructuras tienen vínculos con el crimen organizado y son los responsables de los ataques en contra de defensores/as y de organizaciones sociales de diversa naturaleza. A la fecha no existen investigaciones serias, ni mucho menos procesos que permitan identificar claramente a los responsables de estos hechos. Los CIACS siguen operando bajo la aquiescencia y tolerancia del Estado, además de evidenciar una vez más el poder no sólo de las mafias sino la cooptación de la institucionalidad del Estado guatemalteco (sistema de justicia, organismo ejecutivo, Congreso de la República y Corte de Constitucionalidad) los CIACS son parte de un entramado perverso en el que participan diferentes “personajes” (académicos, políticos, jueces, fiscales, magistrados, jefes policíacos, pseudo periodistas, abogados, etcétera)”.¹⁰⁵
- “... A pesar que Naciones Unidas y el Estado suscribieron el convenio de creación de la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad CIACS, esta iniciativa fue bloqueada sistemáticamente justamente por este tipo de estructuras y su influencia en diferentes ámbitos del poder público y privado del país. El bloqueo a CIACS ha puesto en evidencia una vez más el poder no sólo de las mafias sino la cooptación de la institucionalidad del Estado guatemalteco. Recientemente se ha propuesto un nuevo mecanismo el de la Comisión Internacional de Combate a la Impunidad (CICIG), iniciativa que a pesar de estar muy por debajo de los alcances de la CIACS, también ha sido sistemáticamente bloqueada”.¹⁰⁶ “Existe seria preocupación de que el Congreso tenga voluntad real no solamente para ratificar el Acuerdo de CICIG sino de combatir a los grupos ilegales de poder paralelo”.¹⁰⁷

6.15 Las políticas de condicionalidad y las cláusulas democráticas

La Cooperación Internacional ha establecido principios, políticas, reglas y mandatos legales, para asegurar que su ayuda en los países en vías de desarrollo se aplique en condiciones de pertinencia, transparencia, eficacia, respeto a los derechos humanos y sobre todo, credibilidad política. En reiteradas ocasiones, las organizaciones sociales demandaron a la comunidad internacional que aplicara estas políticas y cláusulas al gobierno del país. Con los crecientes actos de corrupción que se establecieron en los tres gobiernos desde 1996, la incesante violación a los derechos humanos, el incumplimiento de la agenda de la paz por parte de los gobiernos, la politización de la ayuda internacional y la falta de voluntad política, eran suficientes argumentos para revisar y reorientar la ayuda internacional. Persistió en todo este período, hasta la actualidad, un voto de confianza a los gobiernos y sobresalieron más los intereses políticos y económicos bilaterales, no necesariamente orientados al cumplimiento de la agenda de la paz. Se deben revisar minuciosamente estos instrumentos

¹⁰⁴ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Martínez, Denis (consultor): Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía: Rol de la cooperación europea en la promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala, Guatemala, 2007.

¹⁰⁵ Colectivo de Organizaciones Sociales -COS-, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Martínez, Denis (consultor): Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía: Rol de la cooperación europea en la promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala, Guatemala, 2007.

internacionales legales y hacerlos cumplir de acuerdo a sus mandatos establecidos. Aquí la comunidad internacional tiene una responsabilidad directa en términos de su aplicabilidad, partiendo de que al no hacerlo se está contribuyendo a fortalecer la ingobernabilidad y debilidad del Estado de Derecho.

6.16 Los principales donantes en Guatemala

La lógica de implementación de la Cooperación Internacional en Guatemala, tiene implícitos factores de política externa, intereses socioeconómicos y geopolíticos, coyunturas por las relaciones internacionales y compromisos bilaterales con los países receptores de ayuda. En esta lógica se plantean las siguientes reflexiones alrededor de los principales canalizadores de ayuda para Guatemala en el período de análisis:

- La Unión Europea es el principal donante (Estados Miembros y Comisión Europea) en términos financieros en ayuda al desarrollo para el país. Su ayuda representó en el período de estudio el 39% del total neto. Varios de sus Estados Miembros fueron “amigos del proceso de negociación” y acompañaron de manera determinante e influyente todo el proceso de diálogo y la implementación de la agenda de la paz. Reflexiones sobre la ayuda de la Unión Europea en el país:
 - En la década de los años ochenta y noventa la Unión Europea se transformó en un importante actor político en Guatemala. Tenía como prioridad en sus estrategias de intervención una agenda dirigida a la promoción de los derechos humanos, el fomento de la democracia, el desarrollo, la justicia social y la pacificación política. Esta vocación le permitió ser una pieza fundamental en los procesos de negociación entre el movimiento revolucionario y el Gobierno-Ejército del país. A partir de finales de los años noventa, la Unión Europea dejó de tener el peso político de los años ochenta y se transformó en un actor poco visible y con limitadas posibilidades de incidencia en el gobierno del país.
 - La limitada estructuración y coordinación, la no injerencia política y la falta de aplicación de sus políticas de condicionalidad, en la ayuda de los Estados Miembros de la Unión Europea y de la Comisión Europea, se transforma en una de las grandes limitantes que imposibilita una cooperación eficaz, de calidad e impacto.
 - En la nueva estrategia regional 2007-2013 de la Comisión Europea y en el Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea (que aún no inicia su negociación), así como en los memorandos de entendimiento por país, no se determina objetivamente los mecanismos formales para incluir el tema de la cohesión social en cada una de sus políticas y programas de intervención.
 - Las asimetrías existentes, así como las vulnerabilidades políticas, económicas y sociales que existen en Guatemala y Centro América no pueden obviarse en las futuras negociaciones de un acuerdo comercial.
- La ayuda exterior de Estados Unidos en Centro América y Guatemala se ha caracterizado históricamente por ser un instrumento estratégico de su política exterior. Las secuelas que dejó en la mayoría de la población el conflicto armado interno y en donde existe el señalamiento directo a la corresponsabilidad política de Estados Unidos sobre todo en aspectos de violaciones a los derechos humanos (apoyo a regímenes militares y la lucha

contrainsurgente), ha generado un permanente rechazo social a sus “buenas voluntades” con el proceso de paz. Recientemente, el recrudecimiento de su política migratoria; su política exterior contra el terrorismo; la imposición de su estrategia de seguridad hemisférica, son elementos que se suman al rechazo generalizado de los sectores organizados por la aprobación del CAFTA y sus efectos nocivos para la mayoría de la población pobre del país. En término de flujos financieros, Estados Unidos es el donante bilateral que más apoyo otorgó en éstos once años de análisis. Su ayuda representa el 17% del total neto de ayuda canalizada al país. En términos de relaciones bilaterales, su cooperación es la más reconocida públicamente por el gobierno central. No existen mecanismos de diálogo directo con la sociedad civil y la tendencia para los próximos años está orientada a priorizar temas vinculados con los procesos de integración comercial, fortalecimiento del Estado y la seguridad.

- La ayuda canalizada por Japón, en términos geográficos, sectoriales y de prioridad estratégica, se le puede ubicar en la misma lógica de funcionamiento que los otros países analizados miembros de la OCDE. Japón en los últimos años se ha convertido en uno de los principales donantes en términos financieros. Su ayuda fundamentalmente va dirigida a promover relaciones económicas y apoyo directo al Estado para obras de infraestructura. No existen mecanismos de diálogo y consulta con las organizaciones y movimientos sociales.
- La filosofía social que rige la ayuda cubana, sobre la base de la solidaridad y el internacionalismo, está marcando nuevos enfoques en la perspectiva de la efectividad y pertinencia de la cooperación al desarrollo. La inversión en capital humano y de priorizar las áreas de salud y educación en sus intervenciones, está generando un cambio estratégico en las prácticas tradicionales de la ayuda que en los próximos años será un importante aporte para la construcción de nuevos paradigmas de desarrollo en América Latina y el Caribe. Los resultados obtenidos en los últimos cinco años en Centro América y Guatemala ha colocado a Cuba como uno de los donantes con la mejor calidad de ayuda y en términos financieros entre los que más apoyo canalizan. Es una cooperación que se ha catalogado de alto impacto social y que genera sostenibilidad de largo plazo. El gobierno central debería resaltar y considerar políticamente esta importante colaboración como lo hace con los otros principales donantes. Cuba deberá mejorar sus mecanismos de información sobre su cooperación, ya que no existen datos estadísticos cuantitativos de la misma, lo que le permitiría transformarse, al igual que los otros donantes, en una fuente referencial importante de la cooperación internacional.
- Con relación a las instancias financieras multilaterales, existe incoherencia en la aplicación de la ayuda para el desarrollo y los préstamos que otorgan al país. En términos porcentuales, Guatemala anualmente paga por servicios de deuda a la banca internacional el 90% del total de sus ingresos obtenidos en calidad de cooperación para el desarrollo de todos los donantes. Durante el período de análisis, la ayuda para el desarrollo proveniente de las instancias financieras en calidad de recursos no reembolsables ha significado el 4% del total neto. Por el lado de los préstamos, del total de los 3,472 millones de dólares, más de 2,700 millones de dólares han sido canalizados por las instancias multilaterales. Solo en intereses por el servicio de deuda durante el período, Guatemala ha pagado más de 1,580 millones de dólares. Por medio de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, el impulso de las políticas del Consenso de Washington y el otorgamiento de préstamos al Estado, la vulnerabilidad social y económica en el país

se manifestó en un aumento permanente de la pobreza en más del 80% de la población y la disminución de presupuesto para la inversión social, sobre todo para las áreas rurales y la población indígena. Los países donantes deberían utilizar su posición preferente en los organismos internacionales como el FMI, BM y OMC, para que éstos desarrollen políticas más éticas y más apegadas a la realidad de pobreza y exclusión de los países en vías de desarrollo.

- A partir de la firma de la paz, la ONU significó un referente vital de toda la comunidad internacional para impulsar los programas y proyectos que van dirigidos al cumplimiento de la agenda de la paz. Actualmente es una de las instancias internacionales que ejecuta el mayor porcentaje de presupuesto para la cooperación al desarrollo proveniente de fuentes propias, bilaterales y multilaterales. Entre los cuestionamientos más directos en su papel de mediador, ejecutor y de seguimiento al cumplimiento de la agenda de la paz, está la incapacidad que tuvo para influir en la consolidación y cumplimiento de los Acuerdos; su cuestionado posicionamiento ante los problemas de ingobernabilidad y la falta de voluntad política por parte de los gobiernos para el seguimiento a la agenda. En la actualidad, las organizaciones sociales cuestionan su rol más de intermediación financiera que compite para lograr recursos económicos al igual que otras entidades de cooperación al desarrollo. La ONU debería seguir siendo una pieza clave en la búsqueda de alcanzar la paz, la democracia y el desarrollo humano y sostenible en el país, pero requerirá profundas transformaciones políticas e institucionales a su interno.

6.17 La cooperación internacional y los problemas estructurales en el país

La agenda de la paz incluía dentro de sus principales acuerdos sustantivos, dar respuestas contundentes a las causas estructurales generadoras de desigualdad social, exclusión, discriminación y subdesarrollo en el país, que al mismo tiempo, eran las razones centrales que originaron el conflicto armado interno. Entre los temas sustantivos de los acuerdos de paz se encuentra la solución a: la desigual distribución de la tierra y del ingreso; los altos índices de pobreza y extrema pobreza; la inseguridad alimentaria; el desempleo; la falta de acceso a la educación, la salud, la vivienda y todos los servicios sociales básicos necesarios para una vida digna en toda la población; las profundas violaciones a los derechos humanos y la impunidad; la falta de aplicación de justicia; la ingobernabilidad y la falta de una democracia real. Al hacer una comparación diez años después de los anteriores indicadores sociales, económicos y políticos, llegamos a la conclusión que las causas de los problemas siguen intactos y los indicadores son similares a los registrados en la década de los años ochenta. Sin duda, uno de los factores que ha logrado evitar un nuevo estallido social es el alto nivel de migración económica que existe, sobre todo de la población rural hacia otros países, fundamentalmente Estados Unidos. Con el inicio de los diversos tratados y futuros Acuerdos comerciales, la situación de vulnerabilidad económica para las familias campesinas se ha incrementado, principalmente porque su economía depende de la agricultura. El panorama que se visualiza no es nada alentador. Los efectos de las políticas económicas y financieras que se aplican continuarán profundizando los problemas sociales y económicos de los sectores más marginados. Se puede aseverar que gran parte de los recursos canalizados como cooperación al desarrollo, ha servido para contrarrestar los efectos ocasionados por estas políticas de corte neoliberal.

Recuadro 19: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre los problemas estructurales

- “De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), el coeficiente Gini en la distribución de la tierra es 0.84, muy cerca de 1 que significa total inequidad. Esta inequidad se manifiesta en que, según datos del Censo Agropecuario del 2003, el 92.06% de las y los pequeños productores únicamente cultivan el 21.86% de la superficie, mientras el 1.86% de los productores comerciales ocupan el 56.59% de la superficie. Existen 47 fincas de 3,700 hectáreas o más, mientras 90% de los productores sobreviven con un promedio de una hectárea”.¹⁰⁸
- Las políticas agrarias impulsadas no han sido consultadas con las organizaciones campesinas, no han contado con recursos financieros para su ejecución y conservan un marcado énfasis en el apoyo a reducidos sectores empresariales de la agroexportación. No existe un planteamiento de transformación real del Agro que coloque al campesino pobre en el centro del beneficio de las políticas públicas. Al contrario, las políticas implementadas tienen un sesgo para seguir beneficiando a los grandes propietarios. Los avances más importantes están en la negociación de la Ley de Catastro aunque débil en lo referente a la forma de abordar y solucionar la titulación especial de tierras y los excesos. La aprobación de la Ley de Catastro fue un paso importante en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.¹⁰⁹ En términos comparativos, la concentración de la riqueza en los últimos 20 años ha venido creciendo paulatinamente, pasando Guatemala en la actualidad a ser uno de los países con más desigualdad a nivel mundial. En 1982 el 3% (grandes propietarios) poseía más del 66% de las tierras.
- “Guatemala es uno de los países más desiguales de América Latina junto con Brasil. El 62.1% del ingreso nacional está concentrado en el 20% de personas con mayores ingresos; mientras que el 20% de personas más pobres únicamente tiene acceso al 2.4% del ingreso nacional. La concentración del ingreso y del consumo es demasiado severa, alcanzando un coeficiente de Gini¹³ del 0.57 para el ingreso y del 0.48 para el consumo. En la actualidad, el 20% más pobre de la población guatemalteca cuenta con un ingreso promedio de Q4,125.0 (US\$550) anuales, Q343.75 mensuales, ubicando al 46% de la población por debajo del umbral de pobreza internacional fijado en dos dólares diarios. Según la encuesta nacional de ingresos y gastos familiares, el ingreso per capita mensual en promedio para el país es de Q609.60, (US\$81.28). En el área urbana, el ingreso per cápita es de Q977.20 (US\$130) y en el área rural Q368.00 (US\$49), es decir, en el área rural percibe ingresos por menos de la mitad en el área urbana, lo que evidencia un distanciamiento significativo en los ingresos del área rural. En ambos casos, el ingreso no permite cubrir el costo de la canasta básica vital, de Q2,804.06.9”¹¹⁰
- “Estimaciones realizadas por el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano 2003, señalan que la pobreza se incrementó del 56.3% en el año 2000 al 57% en el 2002; mientras la pobreza extrema aumentó de 15.7% en el año 2000 al 21.5% en 2002, registrándose un incremento mayor en el área rural, al aumentar del 23.8% en 2000 al 31.1%, en 2002. Al 2005 el 57% del total de la población vive en pobreza, es decir que más de 6 millones de personas subsisten con alrededor de Q4,020 anuales, valor de la línea de pobreza general”.¹¹¹ Desde el año 2001 MINUGUA, informa a la opinión pública que el 40% de los indígenas

¹⁰⁸ CIIDH, DESCGUA, CONGCOOP: situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: a 10 años de la firma de la paz, Guatemala 2006.

¹⁰⁹ Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

¹¹⁰ CIIDH, DESCGUA, CONGCOOP: situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: a 10 años de la firma de la paz, Guatemala 2006.

¹¹¹ Programa de gobierno del Movimiento Amplio de Izquierdas –MAIZ–, 2008-2012

viven en situación de extrema pobreza y el 80% en situación de pobreza y en algunas regiones llegan hasta el 90%. Los niños indígenas en el campo alcanzan un promedio de escolarización de un poco más de dos años y las niñas un poco más de un año. El 65% de la población indígena no tiene acceso a agua potable y el 80% no tiene conexiones de alcantarillado, (Berraondo; 2006) además de padecer problemas de salud, principalmente desnutrición y mortalidad materno infantil.¹¹²

- “El Índice de Desarrollo Humanos, IDH, registra a Guatemala en el puesto 120 de un total de 173 países para el año 2000 y en el puesto 118 para el 2005, según el Informe de Desarrollo Humano Mundial de 177 países. Guatemala ocupa el penúltimo lugar de América Latina con un 0.673 de IDH, mientras Haití se ubica en el último lugar con un 0.482 de IDH. Los departamentos del área rural se caracterizan por un IDH sumamente bajo, similar al de Haití, el país de menor IDH en América Latina”.¹¹³
- “El Gasto Social ejecutado es uno de los más bajos de América Latina, representó el 5.3% del PIB en el 2004 y un 5.4% en el 2005. La inversión pública ejecutada se redujo del 4.5% del PIB en el 2003, al 4% en el 2005. Los bajos niveles de inversión y gasto público son insuficientes para atender las grandes brechas de desigualdad y pobreza extrema. Hoy se hace necesario una actualización de las metas de gasto e inversión social para el periodo 2007-2012 en función del cumplimiento de las Metas del Milenio”.¹¹⁴ “Es exigencia de los Acuerdos de Paz, la priorización del gasto social pero su evolución en relación con el gasto total del gobierno central muestra una tendencia aún más desfavorable para salud, educación y vivienda... Finalmente, si bien aparentemente se ha cumplido con la exigencia de priorizar el gasto social, esto como vemos es más ficticio que real”.¹¹⁵
- “La Canasta Básica Vital, con el mínimo de requerimientos alimentarios, de salud, educación, vestido y vivienda, llega al mes de julio de 2006 a Q2,804.06 (US 374.00), lo que implica que los trabajadores agrícolas apenas alcanzan a cubrir el 54.34% de la misma, mientras que los trabajadores no agrícolas cubren el 55.60%. Prácticamente se está alcanzando poco más de la mitad de la CBV, lo que deja sin poder acceder a otros satisfactores básicos para llevar una vida normal. Restando el componente alimentario, prácticamente queda un total de Q1,267.43 (US 169.00), es decir Q237.35 (US 32.00) por persona, Q7.91 diario (US 1.00)”.¹¹⁶
- “El presupuesto en salud no sólo es insuficiente sino además es malversado y en muchas veces sub-ejecutado. La Red hospitalaria se encuentra en crisis, el desabastecimiento de medicamentos y el pobre mantenimiento de la infraestructura han ocasionado crisis recurrentes en la atención y prestación del servicio. El Sistema Integrado de Atención en Salud SIAS se encuentra muy distante de los objetivos y principios contenidos en los Acuerdos de Paz.¹¹⁷ “El gasto en salud se mantiene estancado en el 1% del PIB en el periodo 2000-2005, sufriendo una severa reducción en términos reales del 2001 (Q1,522 millones/US 202.93 millones) al 2005 (Q1,284.9 millones/ US 171.2 millones) equivalente a Q237 millones (US 31.6 millones). Tanto el Presupuesto 2006 como en el Proyecto 2007 corresponde al 1.2% del PIB, ubicando al país como el de más bajo gasto en salud de Centroamérica. “Datos de Los indicadores de salud registran un 50% de atención en los servicios de salud por parte del Ministerio de Salud, un 26% de cobertura bajo el Sistema Integrado de Atención

¹¹² CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Ba Tiul, Máximo Abrahan (Consultor): El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después, Guatemala, 2007.

¹¹³ Mario Godínez, Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar, Guatemala, 2006.

¹¹⁴ CIIDH, DESCGUA, CONGCOOP: situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: a 10 años de la firma de la paz, Guatemala 2006.

¹¹⁵ COS, Balance de la Paz: inequidad, pobreza y violencia en la patria del criollo, 2006.

¹¹⁶ CIIDH, DESCGUA, CONGCOOP: situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: a 10 años de la firma de la paz, Guatemala 2006.

¹¹⁷ Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

en Salud, SIAS y un 9% atendido por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, dejando sin cobertura al 15% de la población. Los registros de atención materno-infantil muestran que más del 50% de los niños, niñas y mujeres enfermas son atendidos en casa, se consulta a las madres, padres u otros miembros del hogar”.¹¹⁸

- La reforma educativa es una de las propuestas más relevantes de los Acuerdos de Paz, tanto en su contenido como en la dinámica participativa con la que fue elaborada. Sin embargo su implementación ha encontrado obstáculos tanto financieros como técnicos y políticos. La Reforma Educativa enfrente la imposición de un modelo educativo basado en la reducción de la responsabilidad del Estado. Prácticamente la educación básica y diversificada ha sido trasladada a la iniciativa privada, limitando el acceso de buena parte de población a la misma y sin que los contenidos y niveles mejoren.¹¹⁹ “Guatemala sigue siendo el país de la región que menos invierte en educación en términos reales. Para alcanzar el índice medio de la región se debe duplicar lo asignado a este rubro. El promedio del gasto en educación en Latinoamérica es de alrededor del 8% del PIB. En Centro América se sitúa en alrededor del 4%. Según el Observatorio del Gasto Social, el gasto ejecutado por el Ministerio de Educación en relación al PIB en Guatemala pasó del 1.73% en 2003 al 1.84% para el 2005. El presupuesto ejecutado en educación disminuyó del 2.5% del PIB en el 2001 al 2.3% en 2005, mientras el presupuesto aprobado 2006 y el proyecto para el siguiente año, registran una asignación del 2.5%. Es importante anotar que a pesar del incremento presupuestario en general, a lo interno del MINEDUC se vienen limitando los programas de mayor alcance social. Para el 2005, el Instituto Nacional de Estadística, INE y el Ministerio de Educación, MINEDUC, reportan que el índice de analfabetismo para el país es de 25.19%, afectando más a las mujeres, en un 29.09%, que a los hombres, con un 20.88%”¹²⁰
- “A pesar que la problemática de acceso a la Vivienda Digna ya fue retomado por los Acuerdos de Paz, hace una década, las políticas gubernamentales han debilitado a las instituciones encargadas de su abordaje. A partir de la justificación de que el Estado no es apto para abordar el tema, los diversos gobiernos se han avocado a empresas constructoras privadas, las cuales en su sentido de lucrar con esta necesidad han complicado aún más el cumplimiento de este derecho. Para Vivienda la asignación presupuestaria disminuyó del 0.2% del PIB (Q545.9 millones) aprobada en el 2006 al 0.16% (Q464.2 millones) en el proyecto de presupuesto 2007. No obstante el déficit habitacional supera el millón y medio de viviendas y durante el periodo 2001- 2005 el presupuesto ejecutado para vivienda se mantiene estancado en el 0.1% del PIB. La estimación del déficit habitacional es de un millón 21 mil unidades, equivalente al 46.4% del total de viviendas. Este crece a un ritmo anual de 90 mil 912 unidades, mientras que Hábitat para la Humanidad, estima que en Guatemala hay una necesidad de 1.6 millones viviendas. Sin embargo, la ENIGFAM calcula que a nivel nacional por cada 10 hogares, la mitad aproximadamente (5.5) viven en hacinamiento. En el país viven 5.3 personas por hogar en el área urbana y 5.63 en promedio en el área rural”.¹²¹
- “La aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que da vida a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional son avances significativos; especialmente porque la participación multisectorial en la Mesa Nacional de Seguridad Alimentaria contribuyó a orientar estratégicamente los procesos hacia el ejercicio del derecho a la alimentación. Sin embargo los avances en el marco legal e institucional no se reflejan aún en las condiciones nutricionales y alimentarias de la población. Es necesario que la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se fortalezca, identificando las causas que provocan las problemáticas señaladas a fin de promover la producción de alimentos sanos, suficientes y de calidad para el consumo nacional”.¹²²

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Mario Godínez, Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar, Guatemala, 2006.

¹²¹ Ibid.

¹²² Cifca, CIDSE, grupo sur; Castillo Huertas, Patricia (consultora): Tierra, desarrollo rural y seguridad alimentaria, a 10 años de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Guatemala, 2007.

6.18 Cooperación al desarrollo y los pueblos indígenas

Al hacer un balance objetivo sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos de paz, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas –AIDPI– es el que menos avances reales ha tenido en este período de análisis. En términos no oficiales se habla que el nivel de cumplimiento no alcanzó el 20% del total de las metas esperadas. Existen indicadores muy claros que determinan que los sectores de población más marginados, excluidos, con los índices de pobreza y pobreza extrema más alarmantes (80-90%) son precisamente los pueblos indígenas y población rural. El analfabetismo alcanza más del 75% en las mujeres rurales e indígenas; el 80% de la población vive (familias) con un promedio de 1.00 dólar por día; los servicios básicos indispensables para una vida digna son los más deficitarios en las áreas rurales; los efectos de las políticas neoliberales y los tratados comerciales afectan directamente a la familia campesina (más del 75% de la población migrante del país es indígena); los indicadores de discriminación son latentes y generalizados. En el ámbito de la cooperación internacional hacia los pueblos indígenas, un importante número de donantes tiene como objetivo estratégico la atención a los pueblos indígenas. Analistas indígenas plantean que han recibido muy limitada ayuda para llevar a cabo su agenda política, económica y social. En conclusión, la ayuda debería repensar sus estrategias de acción en apoyo a los pueblos indígenas y sus reivindicaciones políticas y territoriales. Deben existir mecanismos de consulta y participación directa de los pueblos indígenas en el diseño y formulación de las políticas de desarrollo de los donantes. El AIDPI debería ser la base para responder y cumplir con la deuda histórica que se tiene con los pueblos y territorios indígenas, que en el país representan más del 65% de la población.

Recuadro 20: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre los Pueblos Indígenas y la cooperación internacional

- “Con la firma de los Acuerdos de Paz y sobre todo con el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas –AIDPI–, Guatemala comenzaba a entrar a formar el grupo de los países que supuestamente comenzarían a promover tratos especiales y preferenciales para los pueblos indígenas, por el hecho que desde la colonización y/o invasión española, habían sido despojados de sus tierras y territorios y fortalecido con el proceso de independencia y la reforma liberal”.¹²³
- “Desde enero del 2004 los avances en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas son escasos. Las principales acciones se limitan a la integración e instalación del Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas y Multiculturalidad de la Presidencia de la República, la creación de la Comisión de Reestructuración del Fondo Indígena FODIGUA y la elaboración y presentación del Plan Estratégico de la Comisión Contra la Discriminación y el Racismo 2005-2025. No obstante, la institucionalidad con funciones de atención hacia los indígenas es débil, y sus recursos financieros son limitados. Hasta el momento el principal resultado obtenido por las personalidades indígenas en el gobierno de Berger se ha limitado a la elaboración de variadas propuestas de política pública que se han presentado luego de dos años de gobierno. No obstante, estas propuestas carecen de los recursos financieros, del marco jurídico y de la institucionalidad adecuada para ponerlas en marcha. El resultado más concreto de los indígenas en el gobierno es haber obtenido un

¹²³ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Ba Tiul, Máximo Abrahan (consultor): El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después, Guatemala, 2007.

leve incremento de recursos en el presupuesto 2006 para instituciones como la Defensoría de la Mujer Indígena, FODIGUA, la Academia de Lenguas Mayas y la Comisión contra el Racismo y la Discriminación, pero insuficiente para impulsar las diferentes propuestas de agendas y políticas elaboradas. La extracción y explotación de los recursos naturales (minería, petróleo, agua, etc.) se impone por la fuerza, sin desarrollar las debidas consultas con las poblaciones afectadas, especialmente con los pueblos indígenas -no se respeta la opinión de las comunidades- y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas) y la propia legislación interna como el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo y la misma Constitución Política de la República”.¹²⁴

- “La principal causa del incumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, principalmente del AIDPI, es la imposibilidad de cambiar las relaciones de poder dentro de la institucionalidad del Estado, pues los gobernantes responden a un modelo de Estado Multicultural pero dirigido por las élites y principalmente por los criollos, que no han “pasado del discurso a los hechos” (Cojti, 2005) y se concretan en pedir a los miembros individuales y colectivos de la sociedad civil a ser multiétnicos, multilingüe y pluricultural, mientras el aparato del Estado sigue siendo monoétnico (Cojti, 2005 y Ba Tiul, 2004)”. “Precisamente por esa situación, se puede comenzar a percibir el fracaso de los diferentes proyectos que están siendo financiados (por la comunidad internacional)... porque siempre se comienza a concienciar a las comunidades sobre la descentralización, la participación ciudadana y otros temas, mientras el apartado estatal sigue intacto (entrevista líder indígena en San Marcos, 2006)”.¹²⁵
- “La situación de los derechos de los pueblos indígenas se caracteriza por la aplicación de tímidas políticas, la insuficiencia de las acciones para erradicar la discriminación; el escaso presupuesto; la persistencia de dificultades para concretar el acceso a la justicia estatal; la falta de agilización en la implementación de la reforma educativa, la no aprobación de leyes referentes a la educación bilingüe, la no tipificación del acoso sexual, el no reconocimiento y utilización del traje y el idioma, la no asignación de frecuencias de radio y la falta de certeza jurídica y recuperación de tierras comunales y de pueblos indígenas; así mismo es evidente la ausencia de políticas públicas que garanticen el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda a los indígenas. Las Comisiones Paritarias derivadas de los Acuerdos de Paz no han tenido el apoyo necesario ni el compromiso político por parte de los diferentes Gobiernos. En la actualidad sobreviven (formalmente) tres Comisiones con sus respectivos Acuerdos Gubernativos: la Comisión de Participación a todos los niveles, la Comisión de Espiritualidad y Lugares Sagrados y la Comisión Paritaria de Tierras. En otro plano, también se cuenta con la Comisión Consultiva de Reforma Educativa en el Ministerio de Educación, el espacio del Foro de la Mujer y la Comisión Técnica para el Reasentamiento (CTEAR). Sin embargo, los actuales delegados gubernamentales carecen de conocimientos en la temática, autoridad y poder de decisión para alcanzar consensos con la representación indígena”. “Hacen falta los mecanismos legales que garanticen el combate y sanción a la discriminación, así mismo el otorgamiento de los recursos necesarios para un funcionamiento adecuado de la defensoría de la Mujer Indígena DEMI y el de la comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo CODISRA”.¹²⁶

¹²⁴ Fuente: COS, Balance de la PAZ: inequidad, pobreza y violencia en la patria del criollo, 2006.

¹²⁵ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Ba Tiul, Máximo Abraham (consultor): El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después, Guatemala, 2007.

¹²⁶ Colectivo de Organizaciones Sociales -COS-, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

6.19 Ayuda al desarrollo y la agenda política de las mujeres

En la última década, el desarrollo y avance que ha tenido la organización y la participación política de las mujeres ha sido notable. Existe una amplia diversidad de organizaciones políticas y sectoriales que impulsan agendas diversas en la lucha por sus más profundas reivindicaciones, desde lo social, económico, cultural y político. La ayuda internacional ha favorecido positivamente este proceso de consolidación. De acuerdo a las políticas y programas de los donantes, el acompañamiento a las mujeres esta presente en sus objetivos estratégicos, en los ejes transversales, en sus estrategias y en las acciones específicas a desarrollar. Aquí es importante puntualizar, con relación a la canalización sectorial de los recursos financieros, la tendencia de favorecer el empoderamiento económico de las mujeres en todos los ámbitos; de priorizar acciones dirigidas a la formación y capacitación técnica y política de nuevas generaciones de liderazgo local, fundamentalmente rural e indígena. Otro aspecto de prioridad es el tema de los derechos humanos y la lucha contra el feminicidio que existe en el país. Para lideresas sociales, es necesario que la comunidad internacional mejore los mecanismos de interlocución y participación de las mujeres en los procesos de definición y concreción de estrategias y planes de desarrollo. El fortalecimiento de la agenda política de las mujeres es otra prioridad que se demanda de forma más amplia y permanente. Sin duda, el mecanismo más directo y viable para el acompañamiento de la agenda de las mujeres se ha generado con las ONGD internacionales. Como principal obstáculo que se plantea desde las mujeres es la falta de diálogo político con el gobierno para impulsar sus demandas y necesidades; la falta de voluntad política para abrir espacios de participación en el ámbito municipal; y la fuerte discriminación y exclusión que las mujeres viven en todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural del país.

Recuadro 21: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la violencia contra las mujeres

- “Son altamente preocupantes los niveles de violencia contra mujeres y juventud, la degradación de valores sociales ha llevado a la perpetración de crímenes y abusos contra mujeres desconocidos incluso en la época del conflicto armado. La juventud es estigmatizada desde su condición de pobreza y las asociaciones delictivas de jóvenes son reprimidas con recursos ilícitos por las fuerzas de seguridad a través de la mal llamada limpieza social”.¹²⁷
- “Durante los últimos años se ha consolidado una preocupante alza de los hechos que atentan contra la vida de las mujeres; siendo un fenómeno multicausal no se ha profundizado en su conocimiento y atención así como en su prevención. De esa cuenta hemos asistido a un fuerte incremento del número de asesinatos de mujeres. Al analizarse las estadísticas interanuales se ve una curva sostenida de ascenso. Durante el 2004 la tasa tuvo un incremento de cerca del 50% respecto al 2003 y el 2005 y 2006 cerró con más de 600 muertes de mujeres. Es importante tomar en cuenta que aunque ha existido un repunte de los hechos violentos en términos generales y las estadísticas de asesinatos contra hombres, también se incrementaron, los casos de las mujeres asesinadas adquieren mayor relevancia porque muchos pueden caracterizarse como crímenes de odio a su condición de mujeres”. “El índice de muertes violentas de mujeres en Guatemala se constituye en el más alto del continente, como referencia basta decir que las cifras de feminicidios en la ciudad capital cuadruplican a las de ciudad de México. En análisis elaborado por IEPADES se aprecia que la

¹²⁷ Colectivo de Organizaciones Sociales -cos-, “A 10 años de la firma de la paz”: Otra Guatemala es Posible. Guatemala, 2007.

tasa de crímenes contra los varones también es la más alta a nivel regional, de 62 por cada 100 mil habitantes (dentro de los casos de Guatemala llama la atención los del departamento de Escuintla que alcanza para el 2004 una tasa de 151 homicidios por cada 100 mil habitantes). Según IEPADES, entre los años de 1999 al 2002 los homicidios con arma de fuego se incrementaron al pasar del 69.3% a un 75.57%, mientras que los lesionados por esta causa aumentaron de 52% al 60.17% ".¹²⁸

6.20 La cooperación al desarrollo y el fortalecimiento de la sociedad civil

Uno de los grandes retos que tenía la agenda de la paz, era generar las condiciones políticas e institucionales para garantizar la impostergable participación social, de manera amplia, representativa, descentralizada y vinculante con la agenda nacional. Importante logro en éstos diez años de paz, sin duda, es el fortalecimiento que los movimientos y organizaciones sociales han tenido en términos organizativos y en su agenda de reivindicación política y sectorial. El movimiento campesino ha consolidado su agenda alrededor del tema agrario y el desarrollo rural; las organizaciones de mujeres se han consolidado a nivel nacional con un liderazgo activo alrededor de su agenda política; las organizaciones de derechos humanos, las ONG, las organizaciones ambientalistas, de jóvenes y niñez, el sindicalismo entre otros, mantienen un nivel de interlocución y propuesta hacia el Estado y el gobierno central que nunca antes se había alcanzado. Continúa siendo un reto lograr articular espacios multisectoriales que mantengan "viva" una agenda social con visión de país y de largo plazo. Existen diversas expresiones de articulación multisectorial que responden generalmente a coyunturas específicas y luego desaparecen. La comunidad internacional ha facilitado medios para consolidar la institucionalidad social. En este ámbito sobresale la labor que desempeñan las ONGD internacionales, por ser el medio más directo y natural de colaboración con las expresiones sociales del país.

Recuadro 22: Valoraciones políticas de diferentes instancias y sectores sociales sobre la participación social

- "La llamada "sociedad civil" se encuentra en una fase inicial de su reactivación luego de tres décadas de inmovilización flujo y reflujo casi cíclico durante las dictaduras. La caída de muerte, represión y pérdidas económicas, sociales provocadas por el conflicto armado interno había dejado su huella en todos los sectores de la sociedad, principalmente en aquellos sectores rurales y marginados que la vivieron con intensidad y que fueron escenario de cruentos combates".¹²⁹
- "La criminalización de las luchas sociales se han desarrollado con más fuerza con las actuales autoridades, donde el Estado ha ejercido violencia desproporcionada e ilegal contra de protestas de la población. Tal fue el caso de la actuación gubernamental en la protesta popular en contra del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica".¹³⁰

¹²⁸ cos, Balance de la Paz: inequidad, pobreza y violencia en la patria del criollo, 2006.

¹²⁹ Mario Godinez, Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar, Guatemala, 2006.

¹³⁰ Programa político del Movimiento Amplio de Izquierdas -MAIZ-, 2008-2012.

- "...Creo que el sentido profundo de los Acuerdos en el terreno de la democratización no se ha percibido bien, sigue siendo una gran carencia la construcción del tejido social democrático. El movimiento social se vio perdido durante mucho tiempo, porque prevaleció la idea de que la presión social desestabilizaba el proceso y que los sectores internos opuestos a la paz podían cobrar la factura a Arzú. Eso fue lo más grave: la incapacidad de tejer alianzas, de juntarse con la gente, de luchar desde las calles los Acuerdos, de la acción política".¹³¹
- "Los sectores mas conservadores del país, retoman este discurso de la sobredimensión del diálogo y la negociación como el quehacer cotidiano y descalifican y hasta criminalizan a la actualidad las justas reivindicaciones de diversos sectores sociales que se oponen al diálogo estéril y que optan por la movilización ciudadana para hacerse escuchar ante las autoridades". "A partir de la instauración del modelo neoliberal en el país y el abandono de la agenda de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, inicia en el país el surgimiento de nuevos actores sociales, principalmente provenientes de las entidades tradicionales de los pueblos indígenas, los ecologistas, las mujeres y otros afectados por el modelo económico".¹³²
- "Es preciso alertar sobre nuevas problemáticas y conflictos generados a partir de la implementación de los llamados megaproyectos, relacionados con la construcción de infraestructura vial (autopistas), hidroeléctricas y la instalación de empresas extractivas en el país. Para la implementación de este tipo de proyectos deben ser consultadas las poblaciones afectadas, a fin de que los mismos no vulneren sus derechos; especialmente en el caso de pueblos indígenas cuya consulta está regulada y es vinculante en el marco del Convenido 169".¹³³
- "Monitorear y evaluar constantemente los proyectos financiados al gobierno y consultar con los pueblos indígenas su viabilidad a fin de que sean más realistas y objetivos los resultados alcanzados. Desempresarializar y desburocratizar los proyectos a fin de promover la promoción de las comunidades y pueblos indígenas".¹³⁴

6.21 Diálogo político

La búsqueda de impulsar un proceso de cooperación más incluyente, democrático y de mayor impacto, ha motivado a que la sociedad civil guatemalteca exija espacios de consulta, diálogo y acompañamiento a las políticas, estrategias, intervenciones e institucionalidad de la ayuda internacional. El diálogo político ha requerido dedicar esfuerzos coordinados entre los diferentes actores vinculados al desarrollo y a la cooperación internacional de Guatemala y de los países donantes. Entre las principales demandas generadas desde las organizaciones sociales, es que el diálogo debe institucionalizarse y promover mecanismos más abiertos y transparentes sobre cómo abordar el tema de la ayuda oficial, sobre todo en los procedimientos de intervención. La cooperación al desarrollo requiere instrumentos que ayuden a eficientar su ayuda por medio de una fiscalización social oportuna y permanente. Lo anterior ha propiciado que durante los últimos diez años se abran espacios de diálogo y de consulta entre las instancias oficiales y de sociedad civil. Entre los más importantes mecanismos que se han creado para propiciar el diálogo político entre los actores sociales,

¹³¹ Entrevista de Andrés Cabañas a Miguel Ángel Sandoval: "La izquierda guatemalteca tiene que demostrar de manera cotidiana su inserción social, su nivel de propuesta y su liderazgo".

¹³² Mario Godínez, Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar, Guatemala, 2006.

¹³³ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Castillo Huertas, Patricia (consultora): Tierra, desarrollo rural y seguridad alimentaria, a 10 años de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Guatemala, 2007.

¹³⁴ CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Ba Tiul, Máximo Abraham (consultor): El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después, Guatemala, 2007.

la comunidad internacional, instancias financieras internacionales y gobierno del país, están: los diversos Grupos Consultivos (motivados desde el BID); la mesa de consulta con Organizaciones Sociales motivado por el BID; el Grupo de Trabajo motivado por el Banco Mundial; el Mesodiálogo motivado por la Unión Europea; Mesas de diálogo y consulta motivados por la ONU; Posteriormente a los efectos ocasionados por el Huracán Mitch, se conformó en Guatemala el denominado “Grupo de Diálogo”, que surgió como consecuencia del Grupo “G6”¹³⁵; y conversatorios promovidos por las ONGD. Al respecto de los espacios de diálogo, en el ámbito social se coincide en lo siguiente:

- A partir de la firma de la paz en Guatemala, los Grupos Consultivos¹³⁶ se transformaron en un instrumento útil para los diversos gobiernos que han dirigido el país en su obtención de recursos financieros. Los grupos consultivos se han desarrollado sin una participación directa de la sociedad civil. Las organizaciones sociales demandan replantear el uso de estos instrumentos, ver su factibilidad y considerar si no son mecanismos más de “distracción” que de consulta, ya que como resultado se obtiene una serie de propósitos y metas a alcanzar que no se cumplen en los tiempos previstos ni son condiciones suficientes para revisar y reconsiderar nuevo endeudamiento. Las organizaciones coinciden en que los recursos financieros para el país no sólo han sido necesarios sino urgentes, pero no en las condiciones cómo se obtienen, puesto que existe duda, preocupación y desconfianza por que efectivamente esos recursos sean utilizados transparentemente y sean orientados a dar respuesta de fondo a la crítica problemática social, económica y política que vive el país. En la actualidad existe la demanda por parte de algunos donantes y de organizaciones sociales por realizar un siguiente grupo consultivo que sirva de revisión y evaluación a los acuerdos y compromisos contraídos en los últimos cuatro años de colaboración con Guatemala. Por la coyuntura electoral le corresponderá al próximo gobierno crear las condiciones para convocar un próximo Grupo Consultivo.
- El instrumento del Mesodiálogo aplicado en Guatemala, fue sin duda un ejercicio novedoso entre los distintos sectores del desarrollo para generar mecanismos de diálogo y concertación. El limitado interés de las partes oficiales y de gobierno imposibilitó que este medio se fortaleciera y alcanzara sus objetivos previstos. Los actuales acontecimientos que la Unión Europea está motivando en la región, como es el proceso de integración centroamericana, el memorando regional de cooperación 2007-2013 y el Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea, demanda un mayor diálogo político bi-regional, en el cual la sociedad civil debe ser referente protagónico. La Comisión Europea debería motivar un nuevo instrumento de diálogo, consulta y participación con la sociedad civil en Guatemala.
- Los espacios generados con las instancias financieras (BM y BID) dejaron de ser funcionales, fundamentalmente a raíz de la no concreción de acuerdos asumidos. Existen opiniones críticas sobre esta experiencia, especialmente por parte de las ONGD nacionales, que se sintieron “utilizadas” y consideraron que se transformó en un círculo viciado de discusión en lugar de ser un espacio serio y vinculante generador de propuestas.

¹³⁵ Grupo “G6”: es la denominación que utilizó un grupo de países donantes (Suecia, España, Estados Unidos, Alemania, Canadá y Japón) que unificaron esfuerzos en la reconstrucción de Centro América en la etapa post Mitch.

¹³⁶ Un Grupo Consultivo, es un foro de análisis, debate y compromiso, que se establece para coordinar la cooperación internacional que llega a un país, con relación a una agenda propuesta en el ámbito del desarrollo. Los participantes oficiales de un grupo consultivo son: autoridades de gobierno del país en consulta, de los países donantes y de los organismos financieros multilaterales.

- Por el alto nivel de corrupción Estatal y la falta de transparencia en los mecanismos de aplicación y administración oficial de la ayuda que llega a Guatemala, se deberán generar condiciones institucionalizadas para que la sociedad civil genere procesos de auditoría social y control ciudadano permanente hacia el presupuesto dirigido a la cooperación al desarrollo.

6.22 Las ONG internacionales en Guatemala

La cooperación al desarrollo de los países donantes, especialmente de los Europeos canalizada por la vía de las ONGD, se ha convertido en uno de los mecanismos más eficaces, transparentes y comprometidos con las transformaciones sociales en el país. La capacidad y calidad de las acciones, aún con los limitados recursos financieros disponibles, han generado profundos cambios, fundamentalmente en los ámbitos sociales y políticos. Las nuevas tendencias de la ayuda van limitando cada vez más los fondos hacia las ONG, lo que está originando un replanteamiento de sus estrategias y formas de actuación. Esta tendencia lleva el riesgo a que las ONG abandonen sus objetivos sociales y prioricen sus acciones destinadas a su sobrevivencia económica. La conformación de redes temáticas o territoriales, consorcios para la gestión de proyectos y la venta de servicios especializados, son estrategias viables que en la actualidad permitirá a las ONG la generación de sostenibilidad financiera. Es evidente que existe una disminución permanente de AOD dirigida a fortalecer a la sociedad civil en Guatemala, generando una vulnerabilidad institucional y programática por el alto nivel de dependencia que existe de la cooperación externa. Las organizaciones y movimientos sociales deberán reflexionar profundamente sobre como generar procesos políticamente sustentables que respondan a la tendencia de recibir cada vez menos recursos financieros de la cooperación externa. En la misma lógica, las ONG internacionales deberían replantearse a fondo, cambiar el estilo de trabajo de diversas ONG en términos de no continuar siendo ejecutoras de su cooperación al desarrollo, para evitar competencias y duplicidad de esfuerzos y poder así, fortalecer la institucionalidad técnica y política de las organizaciones nacionales. En el ámbito de la relación entre ONG europeas y guatemaltecas, se debería priorizar el fortalecimiento de alianzas “políticas naturales” que motive una nueva práctica de cooperación y solidaridad, y que concluya en la generación de una agenda estratégica de colaboración que responda a las reivindicaciones políticas y sectoriales de las organizaciones y movimientos del país.

6.23 Dificultades encontradas en la realización del estudio

En el desarrollo del estudio sobre la cooperación al desarrollo alrededor de la agenda de la paz, se afrontaron dificultades de carácter técnico, específicamente ante la falta de información estadística por parte de las instancias internacionales directamente vinculadas con la cooperación externa. La información disponible es escasa en la generalidad de las agencias oficiales e instancias de consulta y no existe una sistematización ordenada y actualizada de la ayuda. Los registros en la mayoría de instancias oficiales están considerados en calidad de información confidencial y no abierta a consultas públicas. Esta realidad generó que el centro de consulta fuera específicamente la OCDE. En el ámbito de Guatemala, las instancias responsables para generar información estadística sobre la cooperación al desarrollo no cuenta con registros actualizados y por lo mismo fue imposible obtener información fiable de estas fuentes. En el ámbito de las embajadas e instancias oficiales la información es general y poco desglosada, en la mayoría de los casos la información no es

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

pública y se maneja con discreción. Cuando se hace la comparación entre la información de las instancias internacionales de consulta, como la OCDE, las cifras no coinciden con lo que manejan las agencias bilaterales y en menor medida las cifras que manejan las instancias nacionales en Guatemala. Se puede concluir que existe un margen de error por estas diferencias entre 20 y 40%. Otra de las dificultades fue la falta de disponibilidad por parte de las instancias internacionales y nacionales para debatir sobre la realidad de la ayuda, su evolución, impacto y tendencias.

6. CONCLUSIONES FINALES

- El fracaso que han significado las teorías y enfoques de desarrollo dirigidas a superar la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, orienta de forma imprescindible e impostergable a la construcción de nuevos paradigmas que aborden la problemática de la pobreza, la exclusión, marginación y subdesarrollo en los países en vías de desarrollo.
- Está corroborado que los problemas estructurales, generadores de pobreza y subdesarrollo, no pueden ser contrarrestados con fórmulas eminentemente económicas, sin tener un adecuado tratamiento político, social y humano.
- Los profundos problemas estructurales que se manifiestan en la desigual distribución de la riqueza y el ingreso, son los principales obstáculos para alcanzar desarrollo, equidad, paz y transformación social en Guatemala.
- La aplicación plena del Consenso de Washington y las políticas de ajuste estructural fueron un factor trascendental en la profundización de la crisis económica y sobre todo social que vive Guatemala. El poder económico tradicional aumentó su riqueza económica, el Estado fue debilitado, se incrementó el déficit comercial, se incrementó la pobreza extrema y se agudizaron los conflictos sociales.
- La agenda de la paz y sus diferentes acuerdos, continúa siendo la propuesta mejor desarrollada y consensuada en la perspectiva de dar atención a los problemas estructurales que se tienen en el país, ante la falta de una política de Estado que oriente el desarrollo y la lucha contra la pobreza desde una visión de país, con perspectiva pluricultural y multilingüe y que afronte las grandes desigualdades estructurales en su población.
- El Estado en la actualidad es débil, inoperante, ficticio y cooptado por el crimen organizado, situación que le impide actuar en una estrategia pertinente y viable para erradicar la pobreza y promover un desarrollo sustentable en el país.
- En Guatemala se debe asumir con responsabilidad y determinación una profunda reforma fiscal que le permita al Estado contar con los recursos financieros suficientes para la inversión y los gastos sociales. La cooperación externa debe concebirse como un factor de complementariedad a los esfuerzos nacionales para la inversión social y evitar suplir la responsabilidad del Estado en el ámbito del desarrollo.
- Queda determinado que la lógica de intervención de la cooperación externa no se concibe como un medio para generar cambios en las estructuras del poder, sino sólo en la atención de los efectos que provocan las causas generadoras de inequidades.

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

- Existen contradicciones entre los fines sociales de la cooperación externa y los intereses económicos y geopolíticos de los donantes. La ayuda en la práctica se puede transformar en un mecanismo para disminuir los efectos ocasionados por las políticas macroeconómicas orientadas por las instancias financieras internacionales.
- La cooperación externa en la actualidad se ve influenciada por los acelerados cambios en las relaciones internacionales, principalmente por las relaciones económicas y comerciales, las prioridades geopolíticas y la guerra contra el terrorismo.
- La efectividad, pertinencia e impacto de la cooperación externa en Guatemala están condicionados por iniciar procesos de mayor coordinación y consenso de agendas entre donantes para evitar procesos aislados y tener una mayor capacidad de seguimiento y evaluación de impacto de sus acciones.
- El limitado impacto de la cooperación externa en Guatemala está vinculado directamente a la ineficiencia y debilidad de la institucionalidad del Estado para cohesionar y coordinar con visión de país y con perspectiva de largo plazo los procesos de desarrollo.
- Toda política de desarrollo que se oriente como medio para contribuir a reducir la pobreza y el subdesarrollo debe ser coherente y vinculada con las políticas comerciales y financieras de los países desarrollados.
- Durante los últimos diez años, se han promovido diferentes iniciativas dirigidas a dar respuesta a los problemas de subdesarrollo (Objetivos del Milenio, Estrategias de Reducción de Pobreza, estrategias de atención a las emergencias), con claras incapacidades de hacerlas vinculantes con la Agenda de la Paz.
- Para que los ODM sean viables y pertinentes es necesario asumir con objetividad el alcance de sus postulados y que exista la voluntad política por parte del gobierno, las élites de poder, la sociedad civil y demás actores vinculados al desarrollo. De parte de la comunidad internacional, los ODM deberían ser algo más que el rostro humano de las políticas neoliberales. Es un reto poder hacer vinculantes los ODM, la agenda de la paz y demás iniciativas dirigidas a contrarrestar los problemas del subdesarrollo en el país.
- La política de armonización y alineación de la ayuda que están planteando los donantes, debe considerar condiciones objetivas y pertinentes en cada país para su implementación. Buscar canalizar la ayuda por la vía presupuestaria de los gobiernos ante los altos niveles de corrupción, la falta de planes sustentables de desarrollo y la inexistencia de mecanismos de auditoría social, genera serios factores de riesgo sobre la calidad e impacto que la ayuda pueda generar en países como Guatemala.
- La Comunidad Internacional debe garantizar una profunda y objetiva evaluación de impacto de sus estrategias, memorandos e intervenciones para que pueda servir de base para las siguientes cooperaciones que se establezcan en el país.
- Los países donantes deberán generar los medios e instrumentos para hacer cumplir las cláusulas democráticas y aplicar sus políticas “positivas” de condicionalidad de la cooperación al desarrollo.

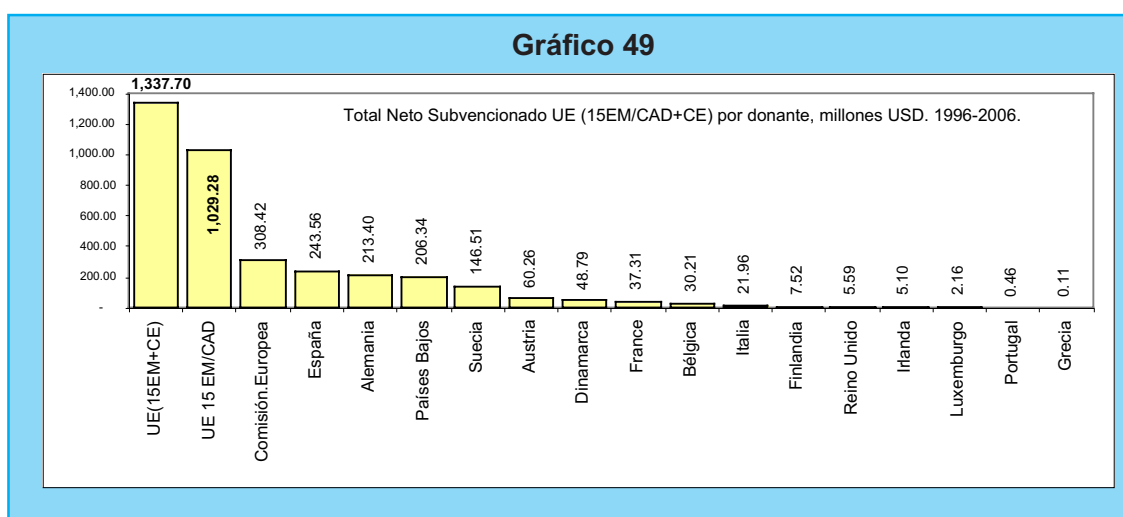
- La falta de mecanismos de diálogo e interlocución entre los donantes y la sociedad civil imposibilitan fortalecer un diálogo político serio, corresponsable y sostenible en el ámbito del desarrollo.
- El diseño de los programas de cooperación al desarrollo para Guatemala se ha caracterizado por la ausencia de una real participación social. La capacidad de la sociedad civil para posesionar y dialogar sus propuestas y reivindicaciones, dependerá de la existencia de mecanismos e instrumentos de diálogo y concertación con la comunidad internacional y el gobierno guatemalteco. En este ámbito, la cooperación bilateral y multilateral deberá replantear los procesos de consulta e inclusión de las organizaciones y movimientos sociales en la definición de sus políticas, estrategias e intervenciones para el desarrollo.
- Los niveles crecientes de pobreza, vulnerabilidad social y económica en más del 80% de la población, la ingobernabilidad, el retroceso democrático y la inseguridad política y social, son claros indicadores de que las políticas para salir del subdesarrollo generadas desde el Estado guatemalteco con la ayuda internacional no están generando los cambios esperados en la problemática estructural del país.

8. ANEXO 1: ANÁLISIS SOBRE EL FLUJO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA POR DONANTE: 1996-2006

En este apartado se analizará la ayuda oficial de todos los donantes al desarrollo. En la primera parte se analiza la AOD por cada uno de los donantes bilaterales, colocados en orden descendiente de acuerdo a su canalización de ayuda; se concluye con las instancias multilaterales (financieras y no financieras). Para el año 2006 se considero la misma ayuda otorgada en el 2005, con el propósito de generar una tendencia lo más aproximada a la realidad posible. Este procedimiento se utilizó ante la falta de información de la AOD para el 2006 por parte de la OCDE y demás agencias de cooperación.

1. La cooperación de la Union Europea en Guatemala

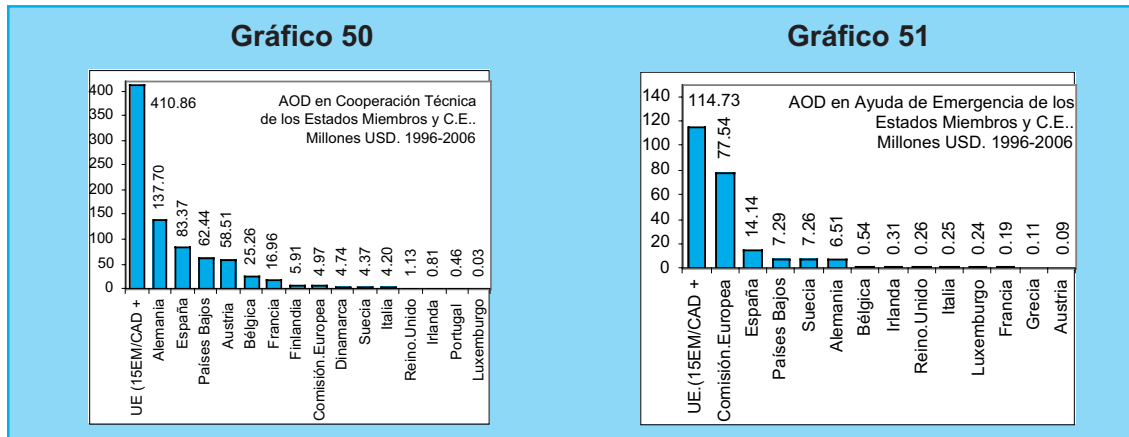
Durante el período de análisis, la AOD Subvencionada de la Unión Europea (Comisión Europea y 15 Estados Miembros) fue de USD 1,338 millones. La ayuda de la UE con relación a todos los donantes para el período fue del 42%. Son cuatro los países que sobresalen en términos de su ayuda, siendo éstos España con el 18%, Alemania con el 16% del total, los Países Bajos con el 15%, Suecia con el 11% y los demás países suman el 16.4%. La Comisión Europea representa la mayor cooperación de toda la Unión Europea con el 23% del total. En el gráfico 49 se muestra la tendencia de cada país y de la Comisión Europea en términos de los montos canalizados.



Fuente: Elaboración con datos de la OCDE, 2007.

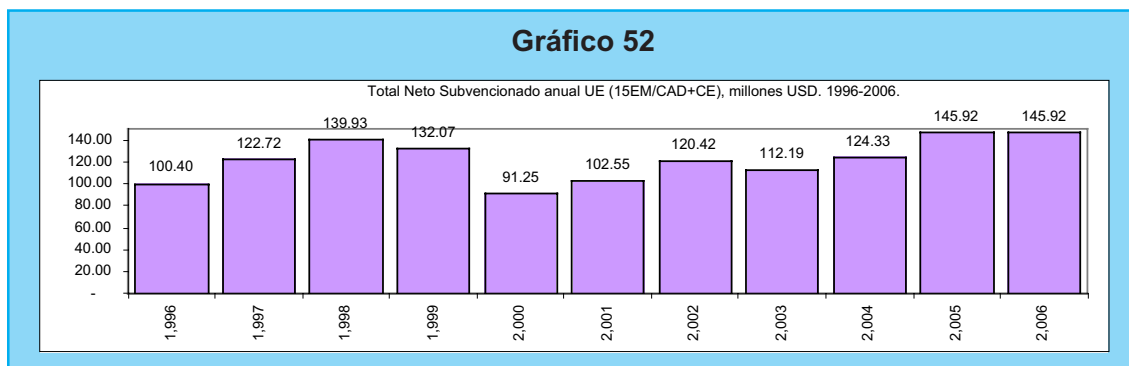
¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

Con relación a otros tipos de ayuda, la Cooperación Técnica es la que sobresale con USD 410 millones, que equivale al 31% del total neto subvencionado. Otro rubro de importancia es la cooperación en ayuda alimentaria que alcanzó los USD 18 millones. En los gráficos 50 y 51 se hace una relación de los diferentes tipos de ayuda por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

En el gráfico 52 se hace una relación sobre la ayuda anual de la Unión Europea. Se puede apreciar cómo de 1997 a 1999 la ayuda tiene un notable incremento, disminuyendo en el 2000 para de nuevo ir aumentando progresivamente hasta el 2006.

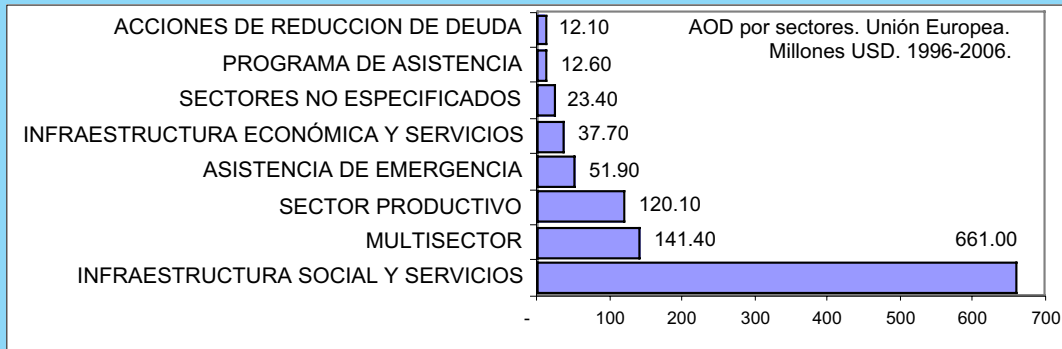


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Con relación a la ayuda por sectores (aquí no se incluye a la Comisión Europea), los Estados Miembros de la Unión Europea han priorizado el sector de infraestructura social y servicios, la cual incluye entre otros temas, la educación, la salud, agua y saneamiento.

Se puede apreciar en el gráfico 53 cómo el sector de infraestructura social sobresale considerablemente. En el ámbito del sector "Multisector" que incluye de acuerdo a la OCDE temas relacionados a la implementación de políticas de género, derechos humanos, gobernabilidad, entre otros, la ayuda ha representado el segundo rubro de importancia para la UE. En el análisis de cada ayuda bilateral se ampliará el flujo de cada donante en cada uno de los sectores.

Gráfico 53

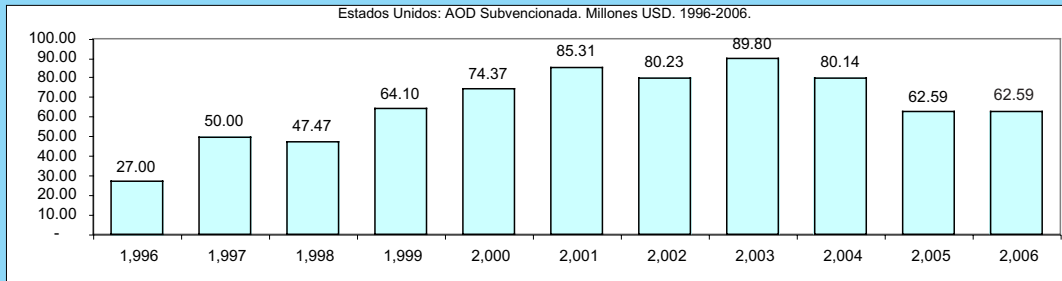


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

2. Cooperación de Estados Unidos

De acuerdo a información de la OCDE, la AOD neto subvencionado de Estados Unidos en Guatemala durante el período 1996-2006 fue de 723 millones de dólares aproximadamente, siendo el donante con mayor ayuda con el 22.7%. Canalizó principalmente por la vía de cooperación técnica, ayuda alimentaria, asistencia y multisectores. La tendencia de la ayuda ha sido creciente a partir de 1996. En el gráfico 54 se presentan los flujos por año.

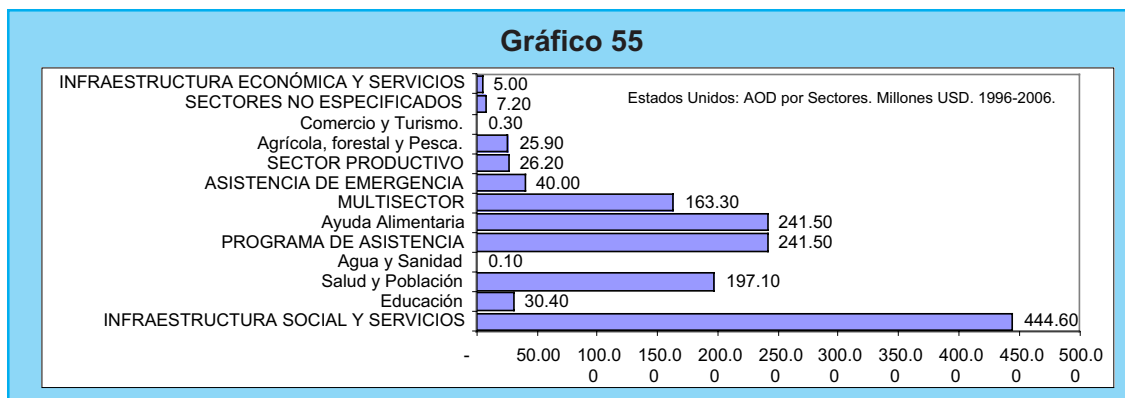
Gráfico 54



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Con relación a la ayuda otorgada por la USAID a Guatemala a consecuencia de los efectos del huracán Mitch, el Gobierno de Guatemala y la USAID firmaron en 1999 un convenio de cooperación para dar atención a los efectos de la emergencia por un monto de USD 28 millones. Los objetivos perseguidos fueron el fortalecimiento de los programas nacionales para prepararse para desastres, la recuperación a la productividad agrícola y la mejora de programas para prevenir y controlar enfermedades.

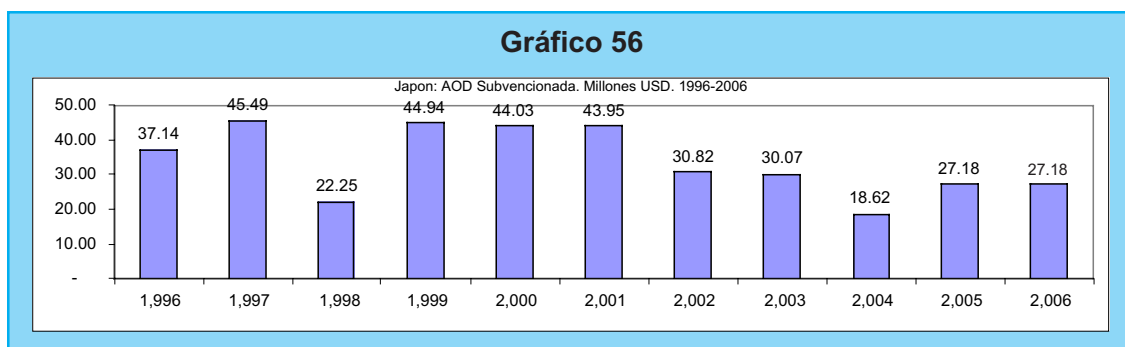
En términos sectoriales, como se observa en el gráfico 55, la AOD canalizada a programas de asistencia (la ayuda alimentaria significó un rubro de importancia sobre todo en la entrega de alimentos) fue la que más se priorizó, seguido de inversiones en infraestructura social y servicios.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

3. La cooperación japonesa en Guatemala

Con ocasión de la firma de la paz en el país, Japón compromete su ayuda a Guatemala incrementando su cooperación financiera y técnica. De acuerdo a la OCDE, durante el período 1996-2006 el total neto subvencionado fue de 372 millones de dólares aproximadamente, que significó el 11.6% del total de todos los donantes. Resulta importante el rubro de préstamos netos, que significó una ayuda considerable en este período. El año con mayor apoyo fue 1999-2001, por las consecuencias del huracán Mitch y en términos de ayuda por el cumplimiento de la agenda de la paz. A partir del año 2002 la cooperación se ha mantenido estable y se estima que será la tendencia para los próximos años. En el gráfico 56 se aprecia la AOD japonesa durante el período en sus flujos anuales.

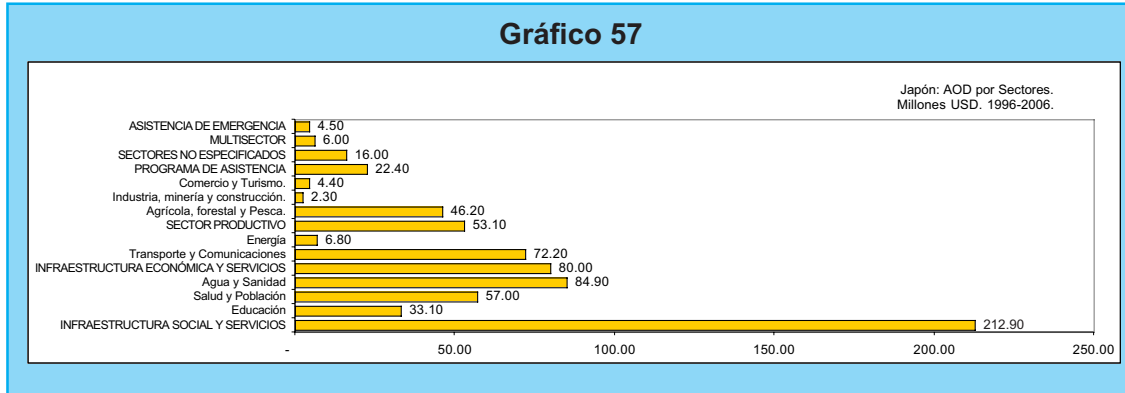


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

De acuerdo a la OCDE, los sectores priorizados por Japón son la infraestructura social-servicios y la infraestructura económica. Mantiene un número considerable de proyectos, destacando los relacionados con infraestructura vial con el Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas, Vivienda e iniciativas relacionadas a la construcción de escuelas de primaria con el Ministerio de Educación. Japón lleva a cabo diversos proyectos de aguas subterráneas y plantas potabilizadoras en diferentes zonas del país, para los cuales ha aportado más de USD 39.81 millones.

Se ha contribuido a desarrollar proyectos de desarrollo productivo y rural. Se canaliza vía gobierno ayuda para aumentar la producción de alimentos, así como proyectos de muy

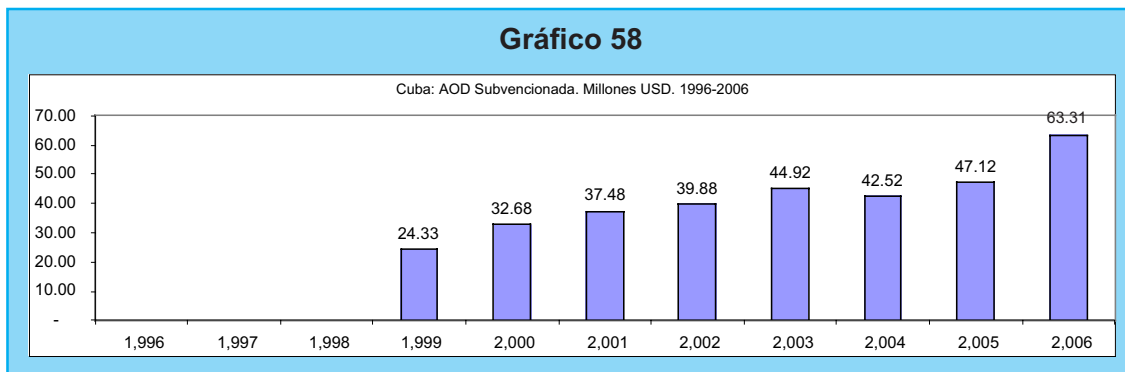
diferente temática que se ejecutan directamente en los propios municipios u organizaciones locales. La mayoría de la ayuda de Japón se canaliza a través de las instancias de gobierno (Ministerios y Fondos Sociales). En el gráfico 57 se observa la tendencia por sector que Japón ha priorizado en el país.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

4. Cooperación de Cuba

La cooperación cubana en el período de 1999-2006 fue de 332.24 millones de dólares, que equivale al 10.4% de toda la ayuda subvencionada en el período. Con relación a la AOD Subvencionada por todos los donantes (a partir de 1999 es cuando se inicia el registro de su cooperación) su colaboración equivale al 13.2% del total, siendo el segundo mejor donante para el país. En el gráfico 58 se aprecian los flujos de cooperación por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Entre las ramas de la cooperación está la otorgada por medio de becas a jóvenes guatemaltecos que llegan a Cuba a estudiar licenciaturas y maestrías de manera subvencionada. Para el curso académico del 2007, el número de becados/as¹³⁷ de Guatemala inscritos en Cuba era de 1,043 personas. La estrategia es formar profesionales en salud de los

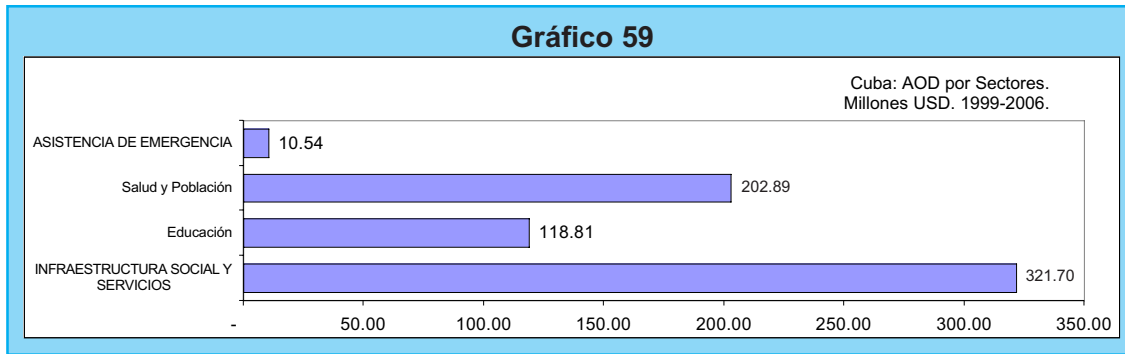
¹³⁷ Becas subvencionadas: incluyen hospedaje, alimentación, materiales didácticos, transporte, dietas personales y la formación profesional.

países donde existe presencia médica cubana, para que una vez concluida la carrera de seis años, éstos regresen a sus países y den seguimiento a la labor impulsada por la brigada cubana. Durante el período 1999-2006 han prestado servicios internacionalistas en el país más de 3,543 profesionales de la salud (cada profesional se queda en el país un período entre 1 y 2 años); además de 600 profesionales de la salud que llegaron por un lapso de tres meses para dar atención médica a los damnificados por la Tormenta Stan; y, existe un promedio anual de 80 profesionales en otras ramas de especialización, especialmente en deportes y cultura. Se operaron en Cuba en el programa de “operación milagro” durante 2005-2006 más de 1,950 personas que viajaron con todos los gastos sufragados desde Guatemala hacia Cuba; y en las dos clínicas oftalmológicas que han instalado en el país, se han operado de manera gratuita durante el último año más de 6,000 personas. “El impacto de la Brigada Médica Cubana en Guatemala desde 1998 es palpable. Hasta la fecha podemos mostrar algunos ejemplos: Consultas Médicas (19.9 millones de consultas); Partos (42.5 mil partos); Actividades Quirúrgicas (55.3 mil intervenciones); Vidas salvadas (228 mil personas). Disminución de la Mortalidad infantil en un 46 %. (40.2 x 1000 NV a 21,9 x 1000 NV). Reducción de la mortalidad Materna de forma significativa. (491.0 a 164,9 x 100 000 nacidos vivos en los lugares donde labora la BMC)”.¹³⁸

Es importante explicar el procedimiento para estimar el valor de la cooperación de Cuba en términos financieros. Para estimar el costo de cada cooperación técnica (especialistas médicos, en deportes y cultura) se estimó el valor promedio anual de un profesional “expatriado” pagado por Naciones Unidas, Unión Europea, y otros donantes que sería entre 4,000 y 5,000 euros mensuales y se calculó sobre un rango menor al mínimo de este valor. Con relación al valor del costo de una subvención de beca por año, se estimó solo el costo de lo que cuesta el hospedaje, la alimentación, las dietas personales, los materiales y el transporte. Aquí no se consideró el valor de la transferencia de los conocimientos y la preparación profesional y científica que reciben las personas becadas. El cálculo del valor de una operación dentro del programa “operación milagro” se realizó sobre la base del valor mínimo de la misma operación en una clínica especializada en Guatemala. En el caso de las personas que viajaron a Cuba se agregó el costo de 15 días de estadía en Cuba, el transporte aéreo, la hospitalización y los materiales médicos que se utilizan en cada operación. Es importante señalar que si se hubiera aplicado el promedio real del valor de una cooperación técnica especializada que registran como AOD los países miembro de la OCDE o las instancias multilaterales, el valor acumulado de una carrera profesional de seis años y el valor real de mercado de una operación de la vista, el importe de la cooperación cubana en el período se hubiera incrementado en un 40%.

En términos sectoriales, Cuba ha priorizado las acciones relacionadas con la salud y educación. En el gráfico 59 se hace una referencia de ayuda por rubro de intervención.

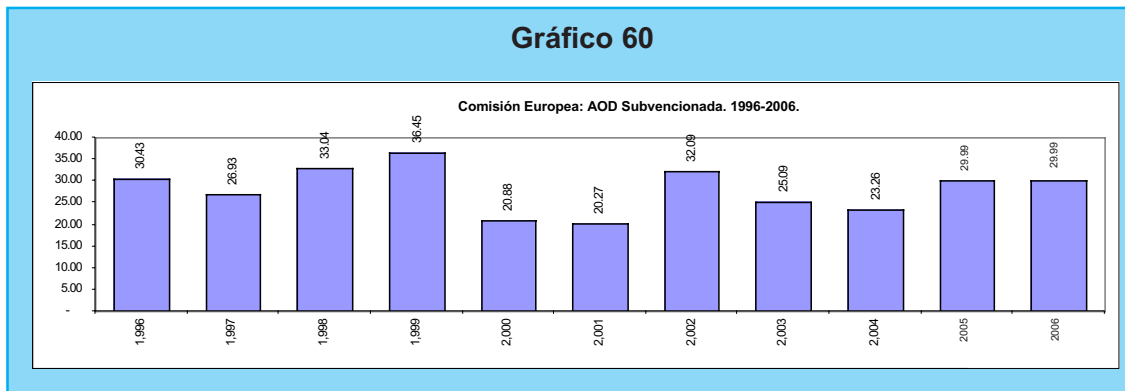
¹³⁸ Datos recabados de informes y estadísticas oficiales de la cooperación cubana, 2007.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

5. Cooperación de la Comisión Europea

La AOD neta subvencionada, de acuerdo a la OCDE, canalizada por la vía de la Comisión Europea durante el período 1996-2006 ascendió a 308.42 millones de dólares. La cooperación de la Comisión Europea significó el 23% del total de la ayuda de la Unión Europea en el país y el 9.6% con relación al total de todos los donantes. En el gráfico 60 se observa el comportamiento anual de la ayuda expresado en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

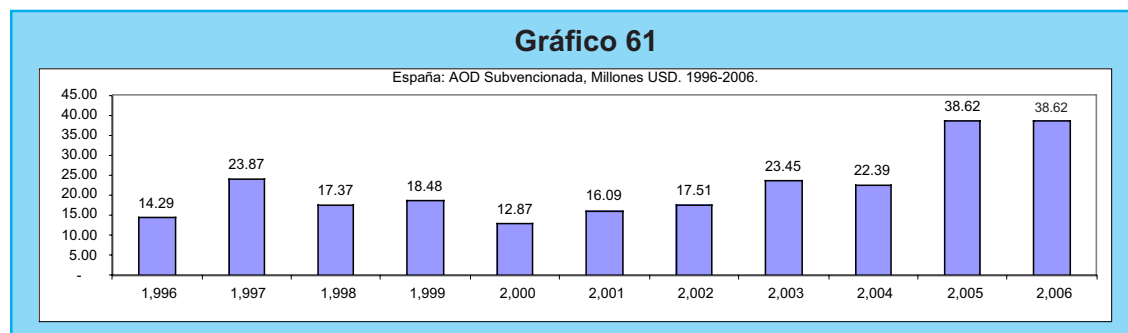
La tendencia anual de la cooperación ha sido creciente a partir de 1996, siendo el período de 1997-1999 el período de mayor apoyo para el país, fundamentalmente por los compromisos asumidos con relación a la Agenda de la Paz. La Comisión Europea interviene con una diversidad de proyectos que han sido ejecutados en el país a través de diferentes organismos de cooperación (Gubernamentales y No Gubernamentales).

Rubros que recibieron importantes aportaciones fueron los relacionados a las acciones dirigidas a la reinserción a la vida legal de la población combatiente (URNG) y refugiada con un monto aproximado a los USD 50 millones (25% del total sectorial). La seguridad ciudadana, la educación, la salud, la participación social, la descentralización, la modernización de las instancias del Estado, son algunas prioridades que se identifican en los programas y proyectos financiados desde la Comisión Europea. Con relación a las entidades que colaboran en la administración y ejecución de los programas y proyectos, destacan las instancias gubernamentales que aparecen como contrapartes en aproximadamente el 80% de la ayuda.

Sobresale especialmente la Secretaría de Cooperación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP–, Ministerio de Economía, Justicia, Copredhe, entre otras. Existe el compromiso del gobierno de Guatemala de aportar una contrapartida “nacional” de acuerdo a los montos aprobados y ejecutados desde la CE. Con relación a la participación de las ONG europeas en la administración y ejecución de la AOD de la Comisión Europea, existen más de 120 organismos no gubernamentales que han intervenido directamente. Es destacable la participación de las ONG italianas y españolas en la ejecución de proyectos de co-financiamiento. Las organizaciones guatemaltecas han ejecutado directamente un promedio del 15% del total de la ayuda que llega por la vía de co-financiamiento.

6. Cooperación de España

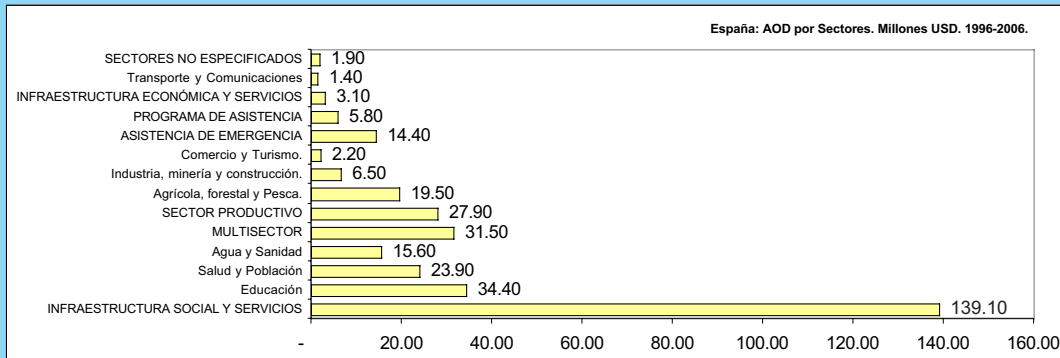
Durante el período de 1996-2006 en AOD subvencionada se canalizan fondos por 244 millones de dólares. Con relación a la ayuda de la Unión Europea el porcentaje de su ayuda representa el 18% y en el ámbito de la ayuda de todos los donantes el 7.6%. Como se observa en el gráfico 61, en términos del flujo de AOD anual, es 1997 uno de los años con mayor aporte por el compromiso de España en el cumplimiento de la agenda de la paz. A partir del 2005 la ayuda tiene un incremento entre otras causas por la crisis vivida alrededor de los efectos de la Tormenta Stan.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Los principales sectores de intervención de la cooperación española en Guatemala durante el período fueron principalmente la infraestructura social y servicios, la educación y la inversión por la vía multisectorial. Se canalizó ayuda para la ejecución de proyectos relacionados con temas de desarrollo, cultura, educación y modernización del Estado. En cifras, el rubro que absorbió mayor parte de la inversión fue el fortalecimiento del Estado, fortalecimiento municipal, modernización del Estado, desarrollo urbanístico; aunque también incluye actividades de saneamiento ambiental, manejo de desechos sólidos y empleo. Obras de rehabilitación del patrimonio cultural y otras actividades culturales, de igual forma se invirtió en programas de desarrollo (entre los proyectos están los productivos, sociales, programas de alfabetización, educación popular, políticas de apoyo a la niñez, mujeres, mantenimiento de escuelas taller, entre otros). En el gráfico 62 se observan los montos destinados por sectores.

Gráfico 62

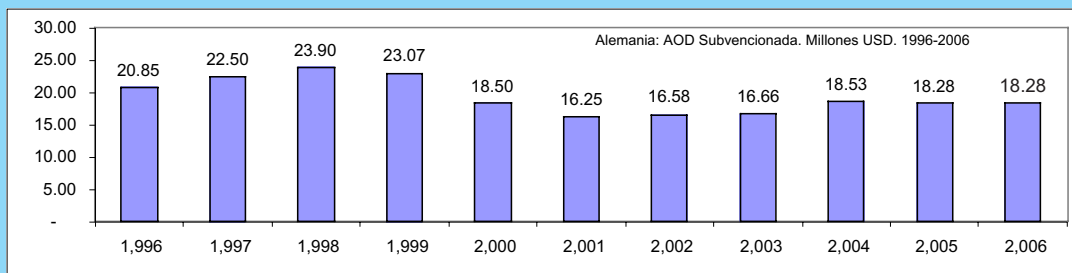


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

7. Cooperación de Alemania

La cooperación alemana, de acuerdo a sus convenios de cooperación, ha centrado su ayuda en los últimos años en el acompañamiento de la Agenda de la Paz. Guatemala se encuentra dentro del rango del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo –BMZ– (en sus siglas en alemán) como un país de mediana prioridad. Los tres objetivos centrales de la cooperación alemana se centran en el alivio de la pobreza, fundamentalmente en las áreas indígenas rurales, la implementación de los Acuerdos de Paz y asegurar los derechos humanos en el país. El total neto para el período 1996-2006 fue de 213 millones de dólares aproximadamente, que equivale al 16% del total neto de la Unión Europea y el 6.7% del total de todos los donantes en el mismo período. De acuerdo a los tipos de ayuda neta, sobresale la AOD subvencionada y prácticamente toda la AOD fue ejecutada por medio de la KfW y la GTZ. En el gráfico 63 se observa la tendencia anual de la ayuda alemana.

Gráfico 63

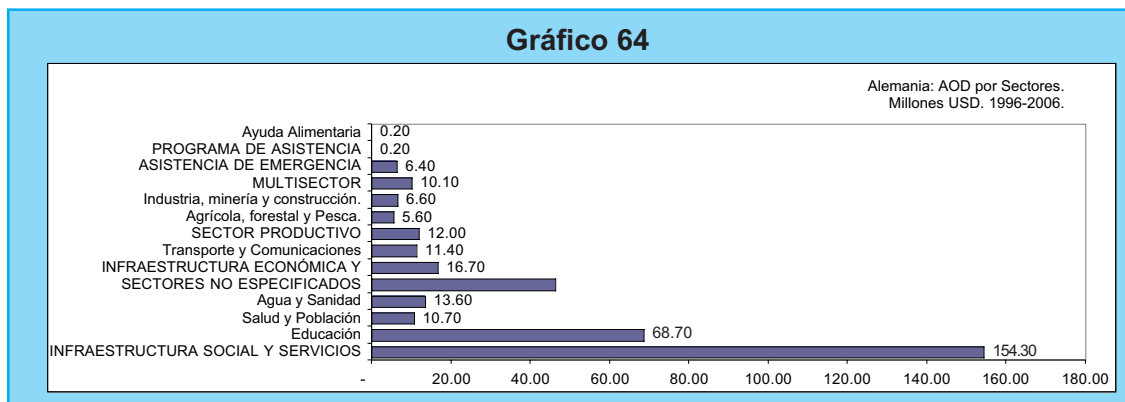


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Los mayores desembolsos se destinaron a proyectos sociales, ya sean infraestructuras sociales (salud, educación, agua y saneamiento) o inversión social. Para los temas educativos se destinaron más de USD 68 millones, utilizados en formación técnica y profesional, en educación básica, educación bilingüe, asesoría al Ministerio de Educación, entre otros rubros. Los rubros de energía, comunicaciones y transporte (infraestructura económica y servicios) percibieron durante el período un aproximado a USD 16 millones.

¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

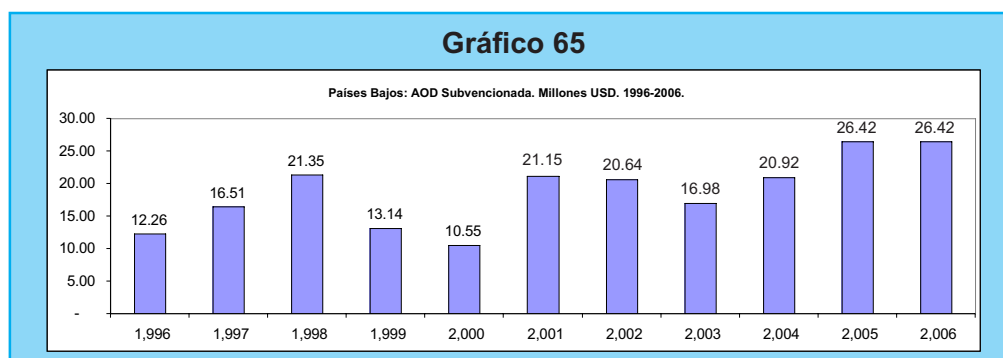
De acuerdo a datos consultados en proyectos ejecutados o en ejecución, se han destinado fondos al fomento comercial y empresarial por un monto cercano a los USD 25 millones, específicamente para apoyar a la pequeña empresa y asesorar al sector privado entre otras actividades. En el gráfico 64 se hace la relación de cada uno de los sectores en los cuales la AOD alemana ha intervenido desde 1996.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

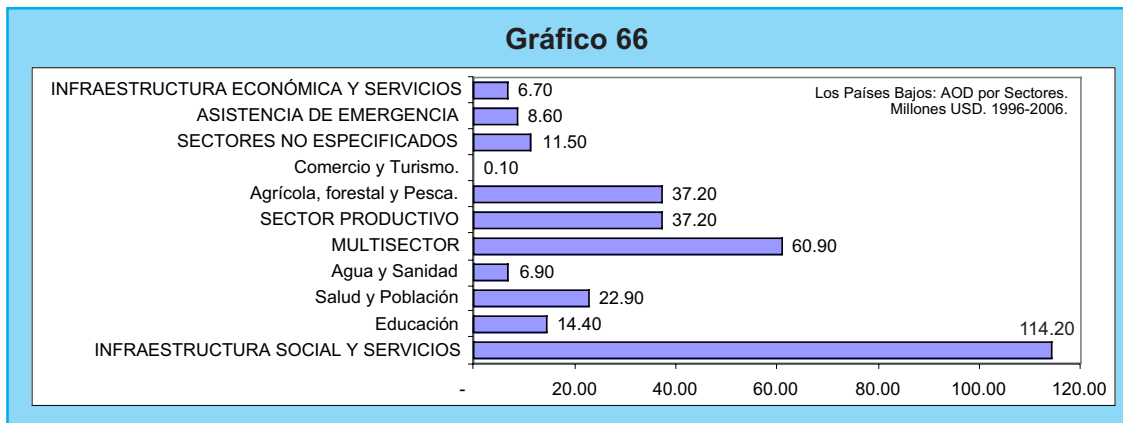
8. Cooperación de los Países Bajos

El total de ayuda subvencionada durante el período de 1996 a 2006 fue de 206 millones de dólares, representando el cuarto mejor donante de la UE con el 15% del total de la ayuda subvencionada y el 6.4% del total de todos los donantes. La totalidad de la ayuda holandesa se canalizó en calidad de subvención (la cooperación técnica significó una inversión importante). Durante el período no se realizaron préstamos de inversiones para el desarrollo. El gráfico 65 muestra los flujos en ayuda subvencionada por año durante el período de análisis.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

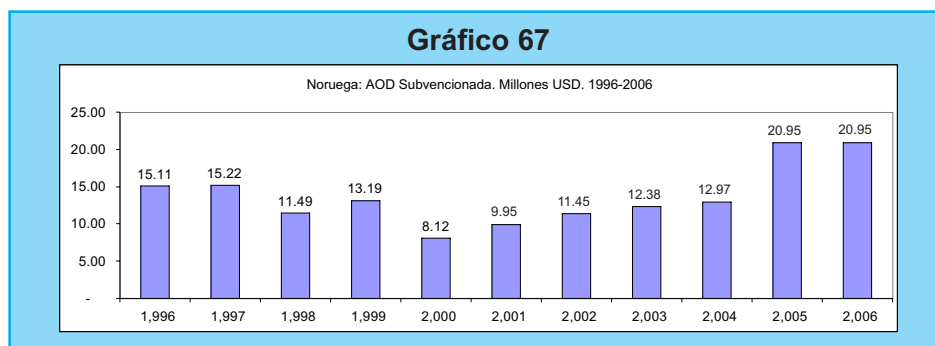
La AOD se distribuye en un promedio de 90 proyectos, la mayoría de los cuales comienzan a ejecutarse a partir de 1998. Su duración oscila entre uno y seis años, siendo lo más frecuente programas de alrededor de tres años. Los años de 1997 y 1998 es cuando la ayuda alcanza su máximo, principalmente por la prioridad otorgada al cumplimiento de la agenda de la paz. En términos sectoriales durante el período de 1996-2006, la mayor inversión se realizó en infraestructura social y servicios. La agricultura, el medio ambiente y la pesca, así como los proyectos productivos fueron otras de las ramas de prioridad para la cooperación. En el gráfico 66 se observa el comportamiento por sector.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

9. Cooperación de Noruega

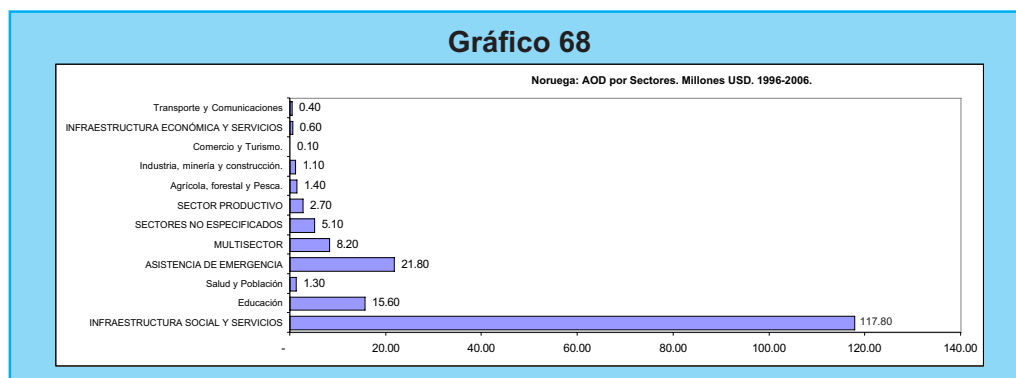
Una importante parte de la cooperación de Noruega se canalizó a través del sistema de Naciones Unidas principalmente a través de MINUGUA, el PNUD y de la UNICEF. La ayuda al desarrollo que Noruega otorgó a Guatemala durante el período 1996-2006 fue de 151.7 millones de dólares aproximadamente. Con relación al total de AOD canalizada para todos los donantes para Guatemala, Noruega aportó el 4.7% del total neto. El 100% de esta ayuda se canalizó por la vía subvencionada, principalmente cooperación técnica y ayuda alimentaria. El período de mayor AOD fue durante los años de 1996 a 1999, entre las causas fundamentales, su compromiso con el proceso de paz en el país. En el gráfico 67 se puede observar el comportamiento de la AOD anual.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Los sectores de intervención priorizados, de acuerdo a la OCDE, durante este período fueron los relacionados con la infraestructura social y de servicios y la asistencia en emergencias (atención a los efectos ocasionados por el huracán Mitch y Stan). Entre los rubros apoyados se distinguen programas dirigidos a apoyar el buen gobierno, los derechos humanos, la participación popular y la democratización. USD 19 millones fueron orientados a proyectos dirigidos a mujeres y para la promoción de igualdad de género; USD 12.47 millones destinados a proyectos de medio ambiente. Otras acciones desarrolladas han sido dirigidas a dar atención a los problemas socioeconómicos de la población por medio de ONG locales e internacionales. Ha priorizado el fortalecimiento de la sociedad civil, el

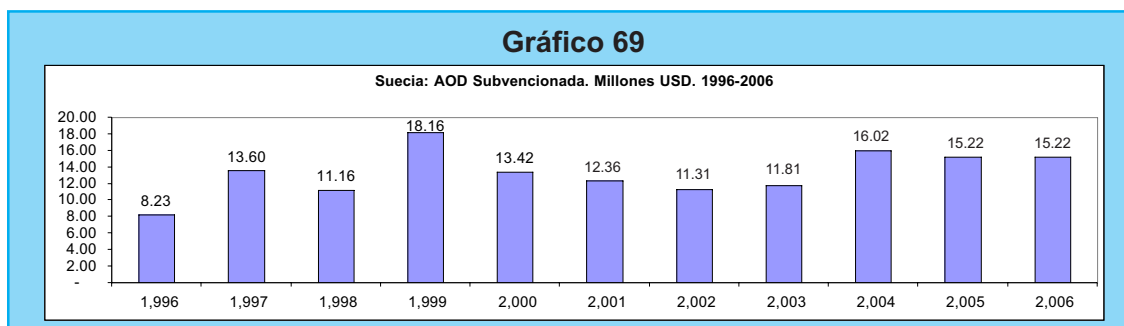
desarrollo de gobiernos locales y temas de educación. Otro componente ha sido el fortalecimiento y modernización del sector justicia, los derechos humanos, la divulgación y educación sobre los Acuerdos de Paz, así como la desmovilización y reinserción de ex combatientes de la URNG.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

10. Ayuda externa de Suecia

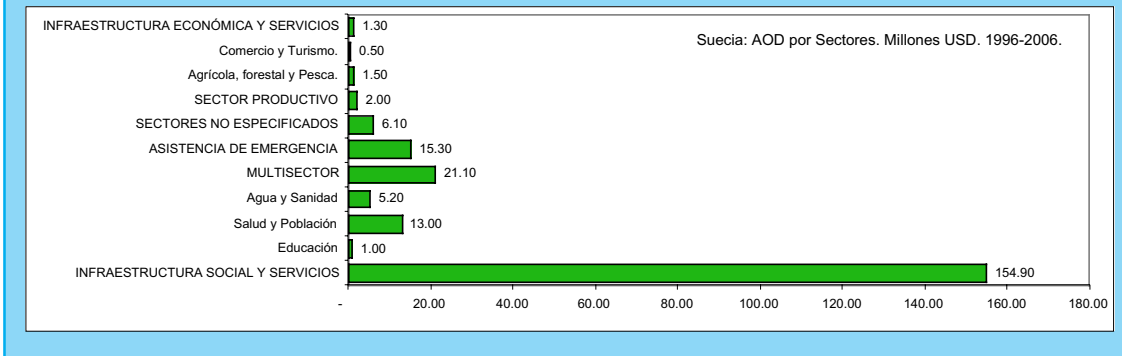
De acuerdo a información de la OCDE, la ayuda subvencionada durante el período 1996-2006 asciende a 146 millones de dólares, que representa el 11% del total de la Unión Europea y el 4.5% del total de todos los donantes canalizada en este período. El total de la AOD es en calidad de cooperación subvencionada. En el gráfico 69 se aprecia la ayuda anual sueca observando un crecimiento en 1999, entre otros factores por priorizar ayuda para atender la crisis después del huracán Mitch.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

La ayuda ha sido canalizada fundamentalmente a través del Sistema de Naciones Unidas y por medio de ONG suecas. Durante este período el aporte destinado a Guatemala representó más del 18% del total de la región centroamericana y el Caribe, siendo uno de los países más beneficiados. De acuerdo a sus estimaciones presupuestarias para los próximos años el monto anual de cooperación oscilaría entre 10 y 12 millones de dólares anuales. En términos sectoriales, durante el período de análisis, la mayor inversión se realizó en infraestructuras sociales y servicios, seguido de ayuda para emergencias y atención multisectorial. En el gráfico 70 los flujos financieros por sector.

Gráfico 70

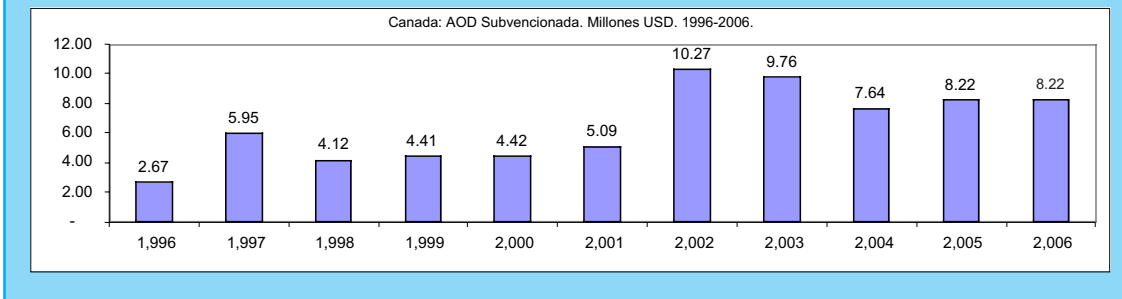


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

11. Cooperación de Canadá

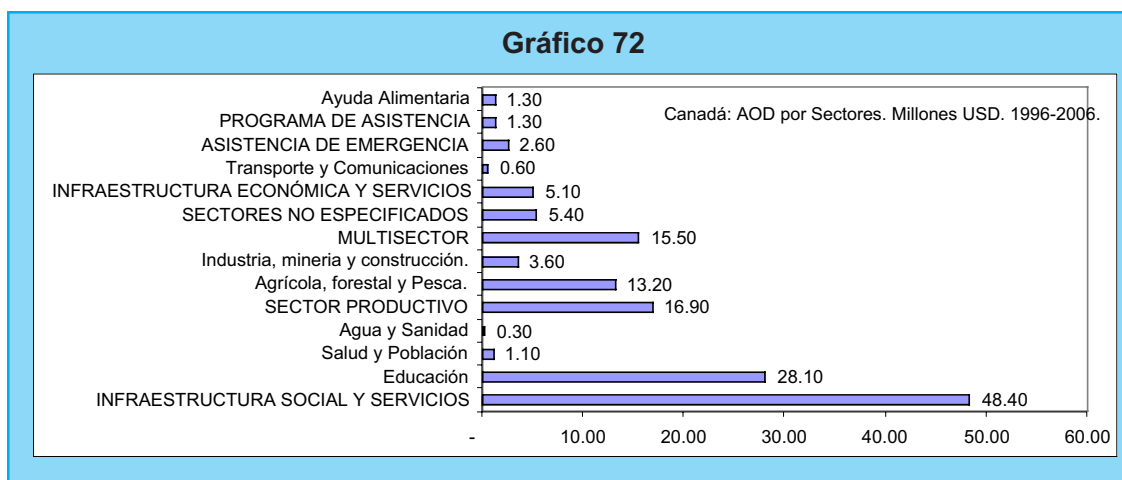
Durante el período 1996-2006, la AOD neta subvencionada de Canadá ascendió a 70.7 millones de dólares aproximadamente, la cual fue canalizada por la vía de ayuda alimentaria y cooperación técnica. La AOD de Canadá con relación al total neto de la cooperación de todos los donantes significó el 2.2%. En el gráfico 71 se observa el flujo anual de la ayuda.

Gráfico 71



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

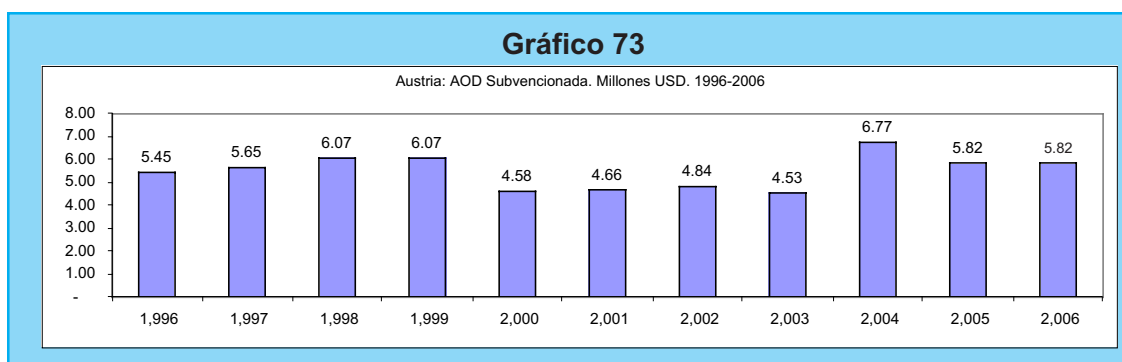
Con respecto a los sectores de intervención, durante el período de análisis sobresale lo relacionado a la inversión para infraestructuras sociales y servicios, especialmente en temas de educación. El apoyo al sector productivo es el segundo rubro de mayor importancia seguido de apoyos multisectoriales. De todas las agencias, es uno de los mayores inversores en energía eléctrica. En el gráfico 72 se observa el flujo de cooperación en cada uno de los sectores y rubros de intervención.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

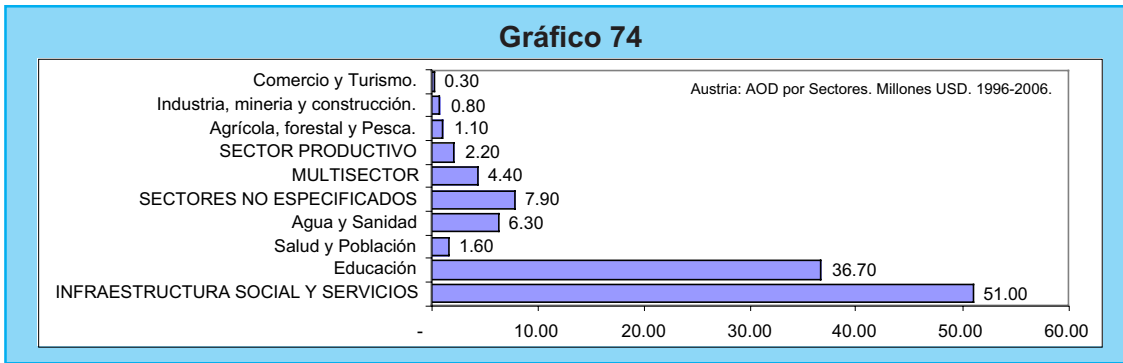
12. Cooperación de Austria

El total de ayuda para el período 1996-2006 fue de 60 millones de dólares aproximadamente. Dentro de este ámbito sobresale la modalidad subvencionada fundamentalmente por la vía de cooperación técnica. Durante el período de estudio la AOD ha tenido un comportamiento de mayor cuantía que el resto de años. Una de las razones del incremento fue la firma de la paz en Guatemala. El nivel de cooperación con relación a los otros países de la Unión Europea ha representado el 4.4% del total y el 1.8% con relación a la ayuda de todos los donantes. La cooperación austriaca para Guatemala está dirigida desde la sede que tienen en Nicaragua. En el gráfico 73 aparecen los montos de ayuda por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

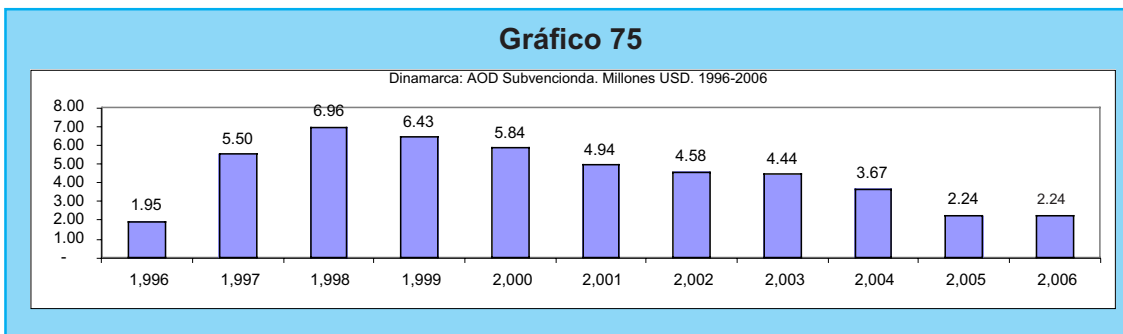
En términos sectoriales la AOD dirigida a infraestructura social y servicios fue lo más relevante, fundamentalmente lo relacionado a la educación. En Guatemala existe el Instituto Austriaco-Guatemalteco que anualmente ha percibido cerca de 3 millones de dólares en ayuda, la cual es canalizada para financiar la permanencia de maestros austriacos y el funcionamiento de dicho instituto. Del total de proyectos vía ONG que se tienen a 2006, alrededor del 65% de las inversiones se desarrollan en el altiplano guatemalteco. En el gráfico 74 los montos de ayuda por sector.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

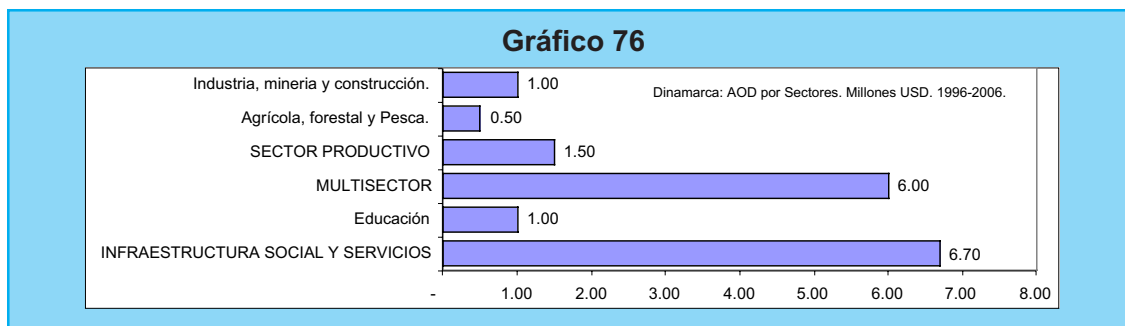
13. Cooperación de Dinamarca

La cooperación danesa canalizó en el período de 1996-2006 una ayuda de 49.00 millones de dólares aproximadamente. La ayuda fue canalizada como ayuda subvencionada. Dinamarca representa el 3.6% de la ayuda de la Unión Europea y el 1.5% del total de todos los donantes. El promedio de la AOD durante el período ha sido de 4.5 millones anuales. 1998 es el año donde se alcanza el máximo de intervención, entre otras causas por ser un año crucial dentro de la ejecución de la agenda de la paz. En el gráfico 75 se aprecia el flujo anual de su cooperación.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

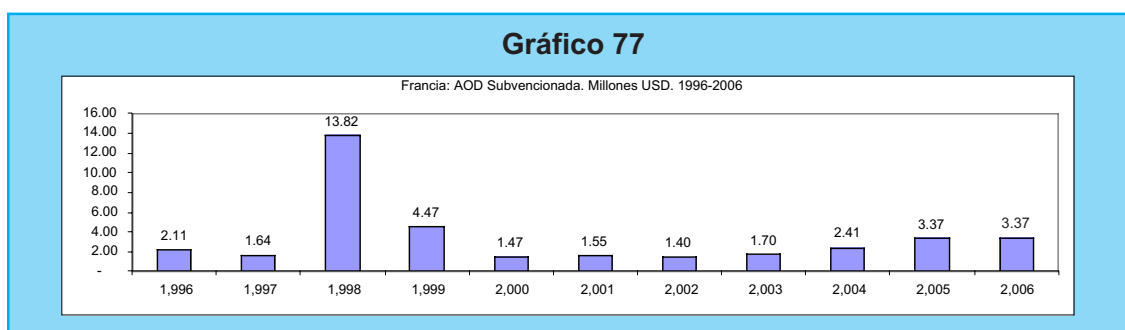
En términos sectoriales, la AOD danesa se dirigió fundamentalmente, de acuerdo a la OCDE, en multisectores, seguido de inversión en infraestructura social y servicios, específicamente en el rubro de educación. Según información manejada por el BID, en el período de 1996-2004 el 42% de su cooperación se ha destinado a la reconciliación nacional, reasentamiento de la URNG y desmovilización de ex combatientes por medio del PNUD. El 29% de la ayuda la destina al desarrollo humano integral, el 26% a la modernización del Estado y el 3% al desarrollo productivo sostenible. Impulsó un proyecto de apoyo a la desmovilización e incorporación de ex combatientes, de igual forma apoyó el programa de PROPAZ (Guatemala, una cultura de diálogo), entre otras iniciativas. En el gráfico 76 se determina el flujo de ayuda por cada uno de los sectores de intervención.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

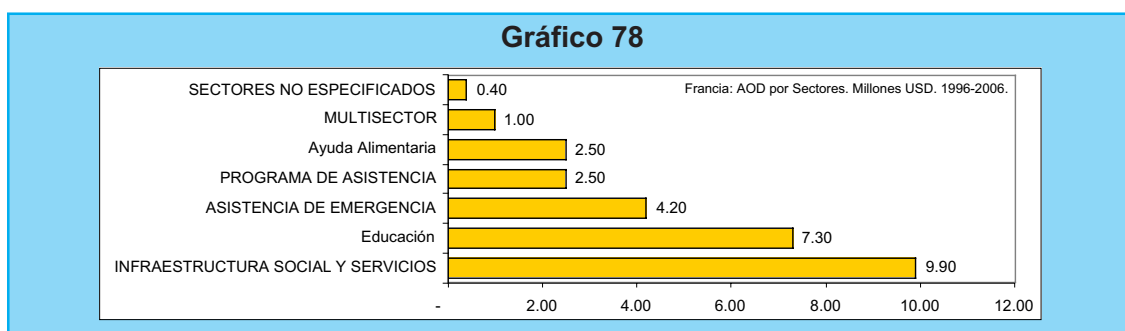
14. Cooperación de Francia

Durante el período 1996-2006, la AOD subvencionada ascendió a 37 millones de dólares. La cooperación técnica fue uno de las modalidades más priorizada, así como la ayuda alimentaria. Con relación a la ayuda de la UE, Francia representa el 2.7% del total y el 1% del total de todos los donantes. En el gráfico 77 se presenta la ayuda por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

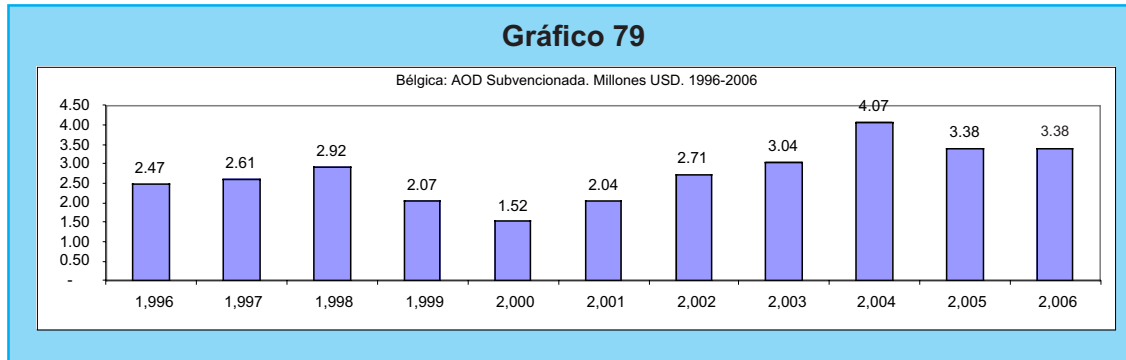
1998 es el año en el cual se incrementa la ayuda, entre otros factores por los efectos ocasionados por el huracán Mitch y su apoyo a la implementación de la agenda de la paz. De acuerdo a la OCDE, los sectores priorizados por Francia fueron los relacionados a infraestructura social y servicios sociales, fundamentalmente en el tema de educación. En Guatemala existen diversas oficinas de la Alianza Francesa que desarrollan actividades educativas y culturales. En el gráfico 78 se presentan los flujos por sectores de intervención.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

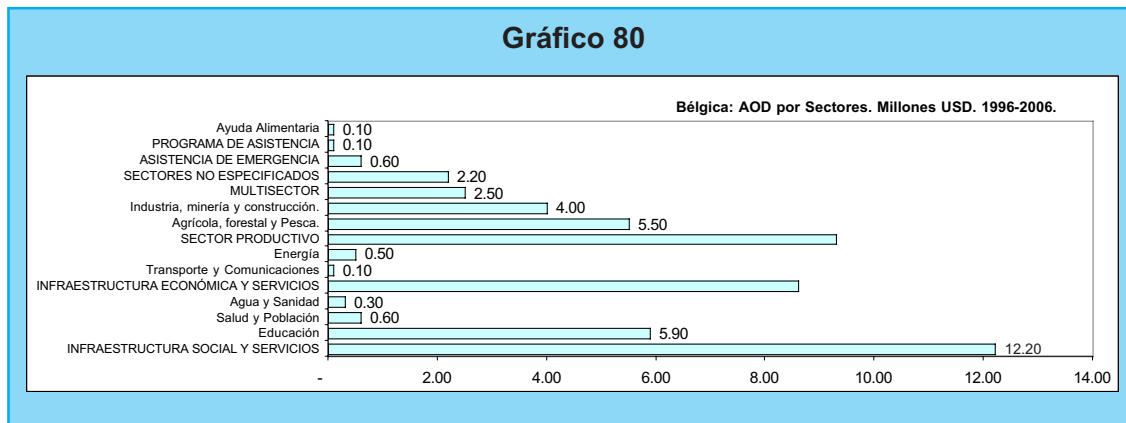
15. Cooperación de Bélgica

Durante el período de 1996 a 2006, la AOD subvencionada de Bélgica fue de 30 millones de dólares aproximadamente. Representa el 2.2% sobre la ayuda de la UE y el 0.9% con relación a todos los donantes. La prioridad estuvo centrada en apoyar el cumplimiento de la agenda de la paz, especialmente en los temas económicos productivos, por la vía de proyectos e iniciativas directas. En el gráfico 79 se observa el comportamiento anual de la ayuda.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

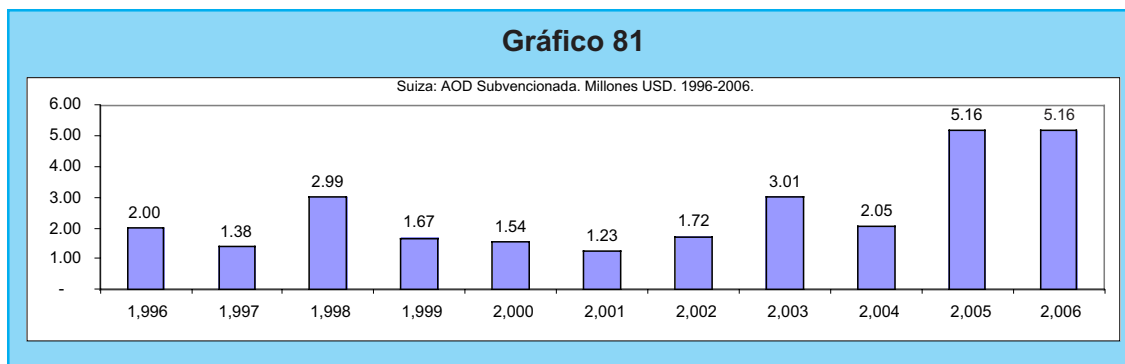
En términos sectoriales, como se puede observar en el gráfico 80, una de las prioridades temáticas fue la infraestructura y servicios económicos, especialmente por la vía de proyectos de infraestructura básica para la producción. La educación fue otro rubro prioritario al igual que la agricultura.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

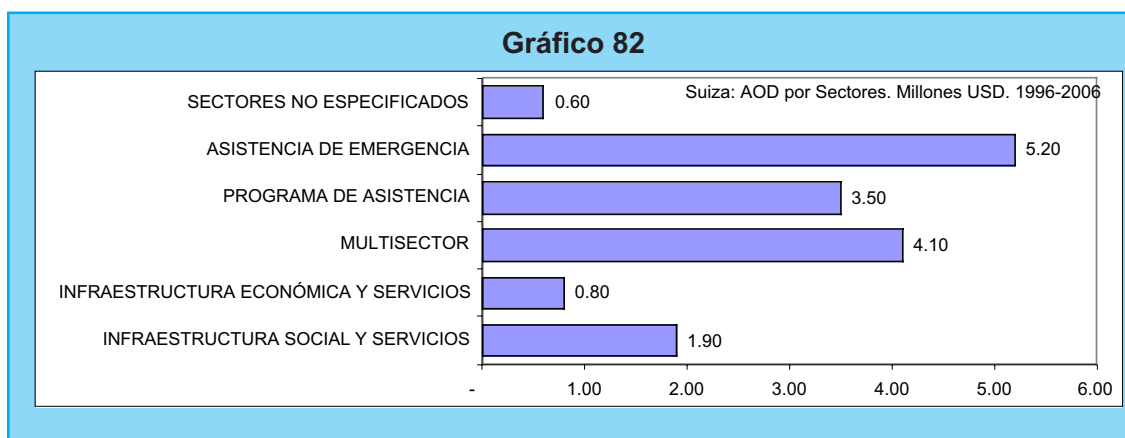
16. Cooperación de Suiza

En el gráfico 81 se establece la AOD neta Subvencionada otorgada por Suiza durante el período 1996-2006, que asciende a 28 millones de dólares aproximadamente y que representa el 0.87% del total neto de todos los donantes. El 100% de la AOD fue canalizada como cooperación subvencionada.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

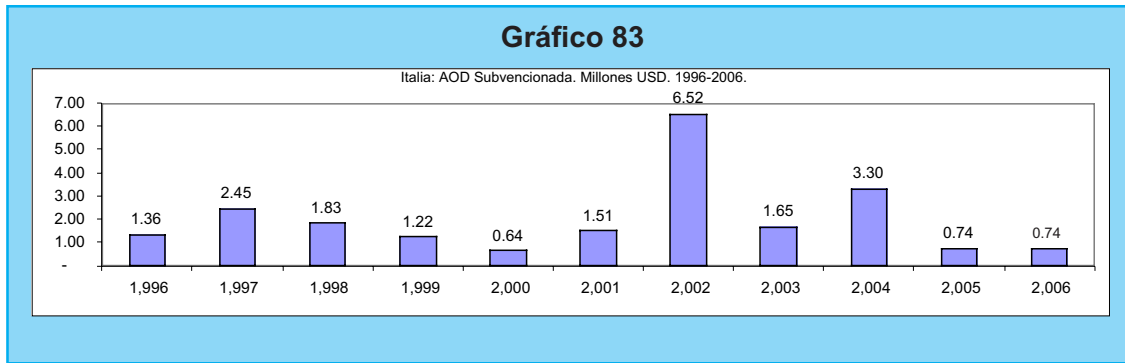
Todos los proyectos financiados van dirigidos hacia patronatos, asociaciones comunitarias, ONG, entre otros. En la actualidad, Suiza no tiene préstamos oficiales en el país. Existen acuerdos bilaterales con el gobierno de Guatemala en temas relacionados a protección de inversiones, créditos mixtos y acuerdos con participación de empresas suizas. En el ámbito sectorial, la energía y la infraestructura social y de servicios fueron los temas más priorizados, así como acciones en términos de las emergencias, como se puede ver en el gráfico 82.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

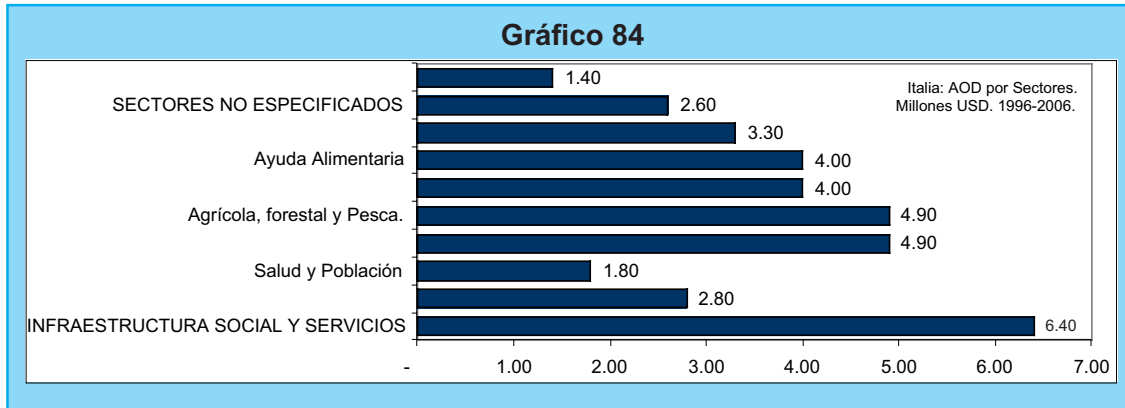
17. Cooperación de Italia

La cooperación italiana ejecutó durante el período 1996-2006, un monto aproximado a los 22 millones de dólares en AOD Subvencionada, representando el 1.6% del total de la UE y el 0.7% con relación a todos los donantes. La ayuda ha sido ejecutada por una variedad de instancias como ONG, agencias de Naciones Unidas, Ministerios y gobiernos locales. En el gráfico 83 se registra la AOD por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

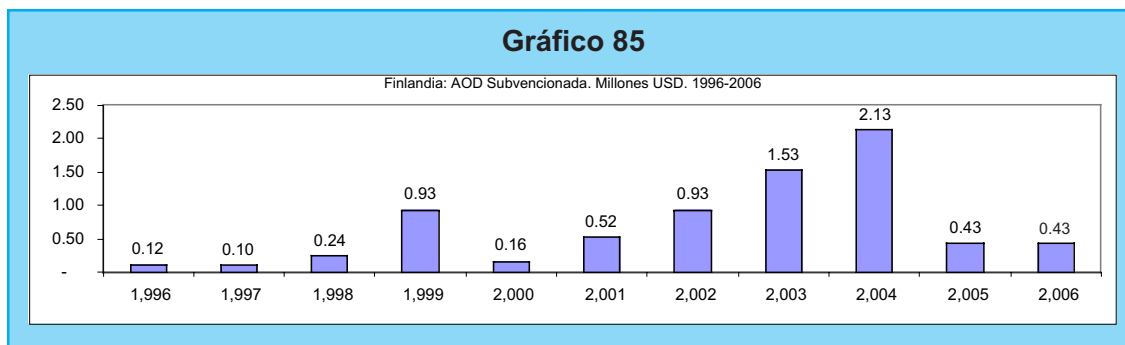
En términos sectoriales, la AOD italiana ha priorizado la inversión en infraestructura económica y en transportes y comunicaciones. Al 2002, de acuerdo a datos de la Embajada de Italia, se invertían 6.00 millones de dólares en tres proyectos de desarrollo integral dirigidos a distintas zonas geográficas del país. El mismo número de proyectos recibió financiamiento (USD 4.6 millones) para actividades relacionadas con la agricultura, un proyecto de tres años de duración de desarrollo humano. Educación destina USD 3.00 millones en dos proyectos de formación donde se incluyen aspectos de derechos humanos; USD 2.00 millones se aportan para la reactivación económica tras el huracán Mitch y USD 1.00 millón para un proyecto de políticas de género. En el gráfico 84 se presentan los flujos de ayuda por cada uno de los sectores de intervención, de acuerdo a los datos de la OCDE.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

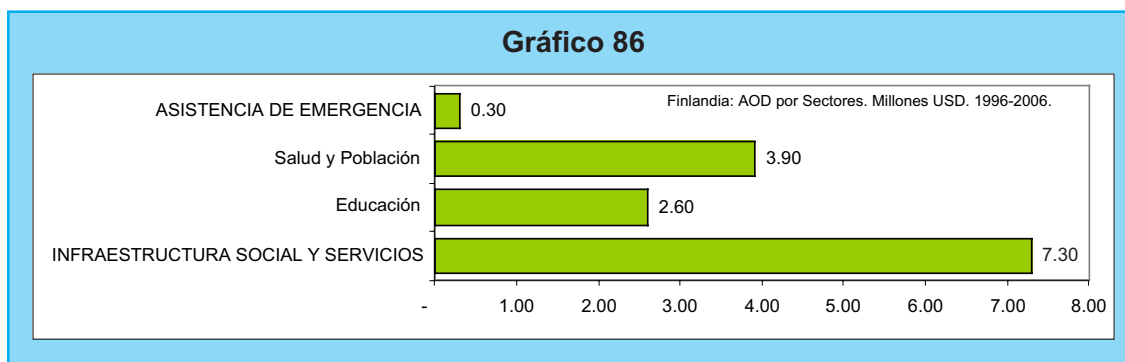
18. Cooperación de Finlandia

La AOD de Finlandia para Guatemala, de acuerdo a los datos manejados por la OCDE, durante el período 1996-2006 fue de 7.5 millones de dólares aproximadamente, que significa el 0.5% del total de la Unión Europea y el 0.2 con relación a todos los donante durante el período de estudio. La AOD anual ha tenido un comportamiento irregular y es a partir de 2002 que se incrementa parcialmente. En términos de las modalidades, la AOD en su totalidad ha sido subvencionada, donde se incluye la cooperación técnica. En el gráfico 85 se observan las tendencias de ayuda por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

En términos sectoriales, de acuerdo a la OCDE, se ha priorizado la inversión en infraestructura social y servicios, específicamente en el rubro de la educación, la salud y la población. Otras fuentes indican que en 2002 se tenían proyectos en ejecución por un monto aproximado a los USD 8.50 millones, de los cuales más de la mitad se destinan a proyectos de desarrollo humano integral: salud USD 3.50 millones, reforma de los derechos humanos, entre otros. Un total de 3.80 millones financia programas dirigidos a la reconciliación nacional, desmovilización e incorporación de excombatientes y gestión forestal. Otros proyectos están dirigidos a la conservación del medio ambiente y de desarrollo humano (USD 0.7 millones), apoyo a artistas Mayas (USD 0.45 millones) y un proyecto de becas (USD 0.2 millones). En el gráfico 86 se registran los datos sobre la AOD en cada uno de los sectores y rubros priorizados por la cooperación finlandesa.

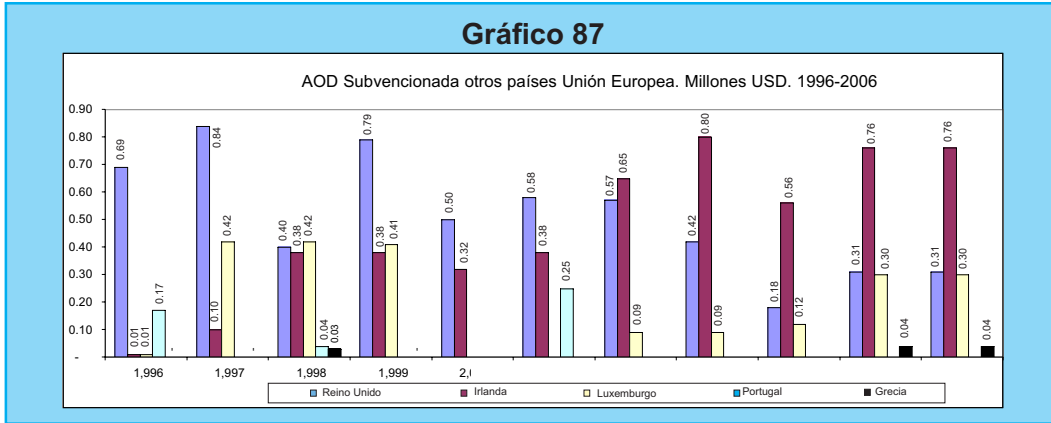


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

19. Ayuda externa del Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Grecia

Durante el período 1996-2006 la AOD Subvencionada de Reino Unido (USD 5.5 Millones), Irlanda (USD 5.1 Millones), Luxemburgo (USD 2.1 Millones), Portugal (0.5 Millones) y Grecia (USD 0.11 Millones) fue de 13.4 millones de dólares aproximadamente, que representa el 1% del total de la Unión Europea y el 0.4% de todos los donantes. Con relación a estos donantes, se aprecia que su colaboración ha sido irregular, en alguno de los casos casi sólo aparece ayuda en dos o tres años. En el gráfico 87 se observa la ayuda anual de cada uno de los donantes señalados.

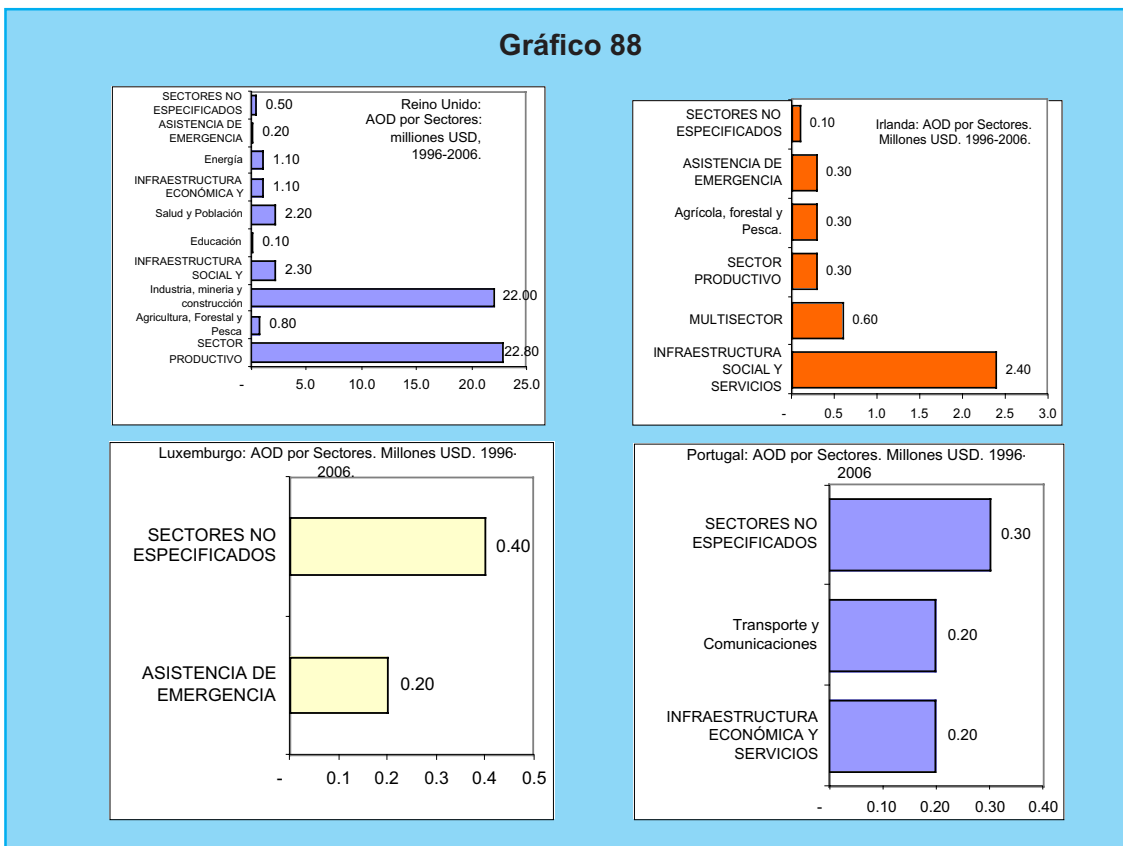
Gráfico 87



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

En términos sectoriales, en el caso del Reino Unido fue dirigido al sector productivo. La AOD inglesa de acuerdo a información de la OCDE invirtió en el año 2000 USD 22.4 millones como préstamos destinados específicamente al sub-sector de industria y minería. La infraestructura social y servicios es el segundo sector de prioridad. Irlanda canalizó su ayuda en aspectos sociales prioritariamente y en acciones multisectoriales. Luxemburgo canalizó su ayuda en emergencia y en otros sectores no especificados. En el caso de Portugal su ayuda ha sido puntual en temas sociales y en otros sectores no especificados. En el gráfico 88 la ayuda por sector de cada donante.

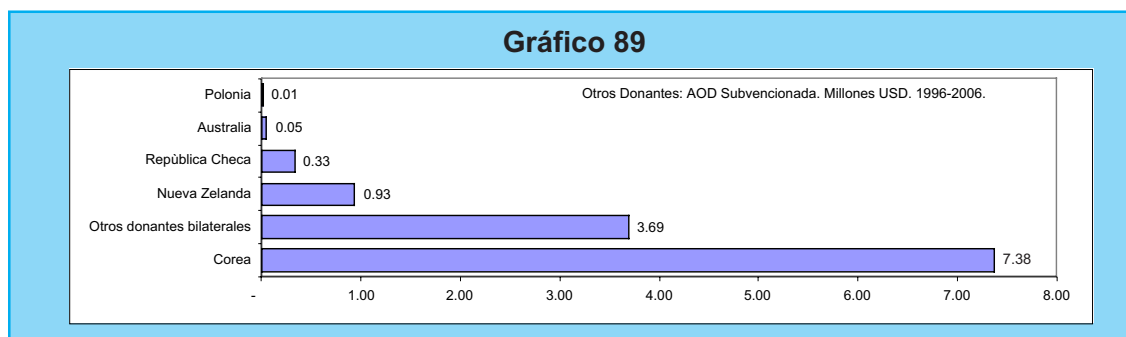
Gráfico 88



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

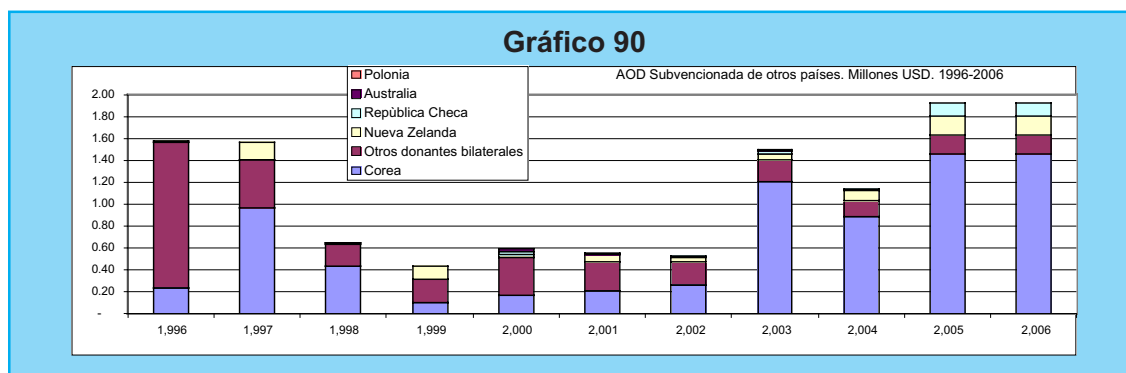
20. Otros donantes bilaterales

De acuerdo a la información de la OCDE, existen registros de otros donantes que tienen presencia en Guatemala como China, Corea, Nueva Zelanda, República de Checoslovaquia, Austria, Polonia y otros donantes bilaterales no especificados. El total de estos donantes durante el período 1996-2006 fue de aproximadamente 12.3 Millones de dólares. En el gráfico 89 se observa el comportamiento de cada donante durante el período.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

En el aspecto sectorial, se identificaron como sectores de prioridad lo relacionado a inversión en infraestructura social, acciones multisectoriales, iniciativas dirigidas a temas comerciales, intercambios tecnológicos y científicos, entre otros. En el gráfico 90 aparece la ayuda anual de los donantes bilaterales identificados.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

21. Cooperación bilateral sur-sur

Es importante señalar que existe una amplia colaboración de solidaridad, cooperación técnica, intercambios tecnológicos y científicos entre Guatemala y países de América Latina y el Caribe. Esta colaboración está formalizada con acuerdos y convenios de colaboración entre los gobiernos. Lamentablemente no existe una cuantificación de esta importante ayuda por lo cual no permite cuantificarla ni estimarla dentro del análisis global de cooperación. Entre los países que tienen cooperación en Guatemala de acuerdo a la información que proporciona SEGEPLAN están: Cuba, México, Venezuela, Brasil, Colombia, Chile, Perú, Ecuador, Argentina, Uruguay, entre otros. Será un reto a futuro, poder tener información cuantitativa de la ayuda de estos países.

Recuadro 23: Objetivos y sectores de colaboración de países de América Latina y el Caribe en Guatemala

- **Brasil:** Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República Federativa de Brasil, suscrito el 16 de junio de 1976 en la ciudad de Brasilia. A nivel bilateral, la cooperación se lleva a cabo a través de la Agencia Brasileña de Cooperación, creada en 1987. Programas, beneficiando al recurso humano de diferentes entidades públicas y descentralizadas. Así mismo, se realizaron cuatro actividades fuera de programa. Desde el año 2001 no se realiza Reunión de Comisión Mixta para aprobar un nuevo Programa de Cooperación, por lo que es conveniente llevar a cabo una. En septiembre de 2005, se suscribieron los Ajustes Complementarios para la ejecución de la segunda fase de los proyectos “Alfabetización Solidaria en Guatemala y su Adendum”, “Beca Escuela en Guatemala” y “Apoyo al Programa de Prevención y Control de ITS/VIH/SIDA de Guatemala”. Así mismo, se suscribió el Ajuste Complementario para la puesta en marcha del proyecto “Transferencia de Técnicas en Sistemas de Producción de Frutas Tropicales para Guatemala” y se suscribió el “Protocolo de Intenciones entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República Federativa de Brasil en el área de técnicas de producción y uso de etanol combustible”. Áreas de cooperación: Agricultura, educación, Administración Pública, industria, energía, trabajo, Medio Ambiente, salud. Las modalidades de cooperación se realizan por medio de: entrenamiento en Brasil (Pasantías), y el envío de experto/as (Cursos, Seminarios, Asesoría). La cooperación Guatemala-Brasil se realiza a través de la modalidad de costos compartidos.
- **México:** México es una importante fuente de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo para Guatemala, por la cantidad de proyectos que se han ejecutado desde el inicio de la cooperación, a razón de más de cincuenta actividades por año, lo que significa que desde 1992 a la fecha, se han realizado más de 665 actividades que han beneficiado a diversas entidades guatemaltecas. Las tres áreas prioritarias de la Cooperación Técnica y Científica Guatemala-México son: Ciencia y Tecnología, Administración Pública y Combate a la Pobreza. La cooperación en lo educativo y lo cultural entre Guatemala-México está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y su homólogo mexicano. Entre los sectores cooperación están: Intercambio de especialistas, profesionales, investigadores y profesores universitarios; Capacitación y Pasantías en instituciones de reconocido prestigio y nivel de excelencia; Asesorías a instituciones homólogas; Realización conjunta o coordinada de programas y/o proyectos de investigación y/o desarrollo tecnológico; Intercambio de información científica y tecnológica; Otorgamiento de becas para estudios de especialización profesional y estudios intermedios de capacitación técnica; Organización de seminarios, talleres y conferencias; Becas de licenciatura y postgrado; y cualquier otra modalidad que acuerden las partes.
- **Chile:** Apoyo a la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos en las tres actividades destinadas a: Superación de la pobreza; Diagnóstico y medición de la pobreza; Experiencias de programas sociales focalizados (Chile Barrio, Chile Solidario, Alimentación Complementaria); Fondo de Inversión Social; Gestión Pública, área económica; Manejo presupuestario Fiscal; Sistemas de generación y control de proyectos de inversión pública; Desarrollo de un sistema de concesiones; Desarrollo de sistemas de estadísticas (demográficas y económicas); Gestión de mecanismos de integración internacional (programas fito-zoosanitarios); Instrumentos de fomento productivo; Asociatividad; Gestión pública; Área social; Gestión del desarrollo local; Políticas sociales destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población (acceso a la salud, a la vivienda, a la educación y la justicia).
- **Colombia:** El 23 de noviembre de 2001, es firmado en la Ciudad de Lima, República del Perú, el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia. A partir del año 2005 la nueva institucionalidad de la cooperación internacional de Colombia, aprobada mediante Decreto No. 2467, del 19 de julio de 2005, es la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

ACCI y la Red de Acción Social, asumen las funciones de ambos establecimientos públicos en las Direcciones de Cooperación Internacional y Red de Acción Social. En agosto de 2006, se realiza en la Ciudad de Bogotá, la V Reunión de Comisión Mixta en la que se aprueba el Programa de Cooperación Técnica y Científica 2006-2008, y vigente actualmente. El programa quedó compuesto por 23 proyectos. En ocasión del encuentro de los Presidentes de Guatemala y Colombia en 1998, se acordó formalizar las actividades de cooperación y llevar a cabo la I Comisión Binacional Guatemala-Colombia, elaborándose una propuesta de Programa, en esa oportunidad se presentaron 27 solicitudes. El Programa de Cooperación Técnica Horizontal Guatemala-Colombia 2000-2001, se integró con los proyectos en gestión del anterior programa, ratificados por las entidades ejecutoras. El Programa de Cooperación Técnica Horizontal Guatemala-Colombia 2003-2004, se compuso de diez y seis proyectos. El programa de Cooperación Técnica Horizontal Guatemala-Colombia 2004-2005 contiene quince requerimientos presentados por diez entidades. Del total de proyectos presentados, siete de ellos pertenecían al Programa 2003-2004 y fueron ratificados por las entidades ejecutoras. En el Acta de dicha reunión consta que se revisó el Programa, haciendo un total de once proyectos en los sectores agropecuario, educación, arte y cultura, salud, ambiente, justicia y social. Se presentaron nuevas propuestas a solicitud de la Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Administración Tributaria y del Ministerio de Cultura y Deportes, las que serían evaluadas por parte de Colombia y de ser posible incorporadas al programa vigente.

Fuente: Elaboración con datos recabados en SEGEPLAN, 2007.

22. Cooperación de las instancias multilaterales en Guatemala: 1996-2006

En este apartado se analizarán las diferentes instancias multilaterales (financieras y no financieras) que están relacionadas con el desarrollo en Guatemala. Las instancias referidas como multilaterales, son las que identifica la OCDE en su tipificación de donantes. En el análisis no se contemplará el apartado de la Comisión Europea porque ya fue trabajada en el apartado sobre la Unión Europea (sí aparecerá en el consolidado general de todas las instancias multilaterales).

En la tipificación de la OCDE, el apartado de multilaterales incluye a todas aquellas instancias financieras y no financieras que tienen relación directa con las acciones de ejecución y otorgamiento de ayuda para el desarrollo. Dentro de las instancias financieras se encuentran todos los bancos regionales de desarrollo e instancias financieras que otorgan préstamos para el desarrollo. En las instancias no financieras se incluye a todas las agencias y organizaciones que conforman el Sistema de Naciones Unidas, la Comisión Europea y programas específicos que canalizan AOD a los países receptores.

Recuadro 24: Objetivos, políticas y planes de desarrollo de las principales instancias financieras multilaterales para Guatemala

- **El Banco Mundial:** tiene de base, para su asistencia a Guatemala, el marco de la “Estrategia de asistencia del país”, el cual se actualiza cada tres o cuatro años. En esta estrategia se hace un análisis y una revisión de la situación económica y social del país. En la estrategia (2002-2004) se determinan cuatro grandes áreas de intervención: construcción del tejido social y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones; la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión; el crecimiento económico y mantenimiento de la estabilidad; la modernización del sector público para hacerlo más eficiente y eficaz. En este

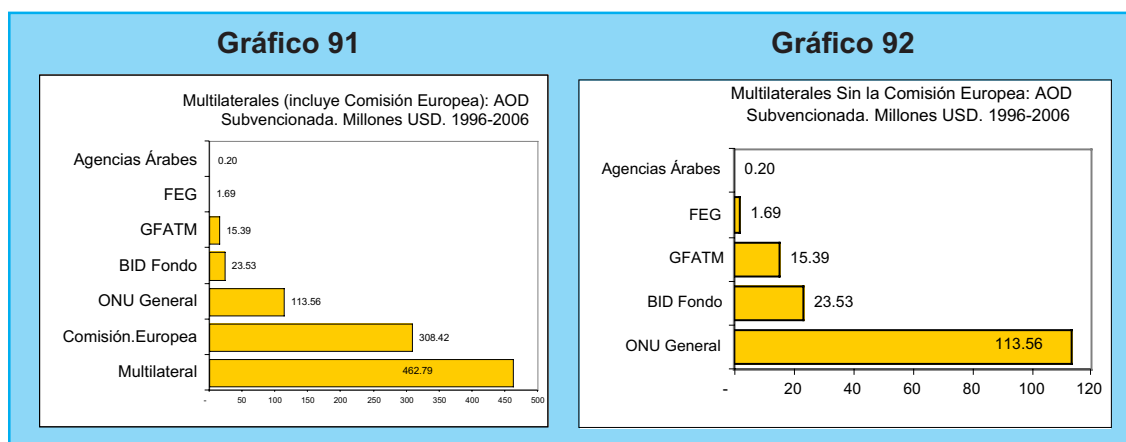
período 2004-2005 se realizó la nueva estrategia país la cual incluiría las propuestas del actual gobierno. Se determina que el Banco ampliará la cartera de proyectos (préstamos) que permita dar continuidad a las acciones ya encaminadas. Se espera que los siguientes préstamos tengan una perspectiva de gradualidad y que en su definición participen otros actores nacionales e internacionales, y que sus resultados puedan ser coherentes con el programa de gobierno y la Agenda de la Paz. La estrategia correspondiente al período 2005-2008 fue elaborada con base al programa Vamos Guatemala. Las prioridades son: Desarrollo del Área de Recursos Humanos; Desarrollo Sostenible, Apoyo a Sectores Productivos; Modernización del Estado; Reinserción y Desmovilización. Al 30 de septiembre de 2006 se tenía un compromiso de préstamos de 962.9 millones de dólares. De este compromiso se tenía desembolsado 750.90 millones de dólares. Del total se han amortizado 161.1 millones y se tenía pendiente 589.7 Millones de dólares por amortizar.

- **BCIE:** Los campos de acción que el BCIE ha priorizado en el país están relacionados con el desarrollo integral de comunidades rurales y la rehabilitación de zonas afectadas por el conflicto armado interno (construcción y rehabilitación de importantes tramos de carreteras primarias, la generación eléctrica, la educación superior y obras de saneamiento básico). Entre los proyectos ejecutados están relacionados, muchos de ellos, en acciones paliativas dirigidas a disminuir los efectos de las políticas de ajuste estructural vía los Fondos de Inversión Social. De igual forma, proyectos de rehabilitación, de saneamiento básico rural y la conservación ecológica. En el sector privado, de acuerdo al BCIE, “la contribución del BCIE ha sido especialmente notoria en el desarrollo agroindustrial, el turismo y en elevar la eficiencia del esfuerzo exportador, en la medida en que su financiamiento ha aumentado la participación de productos de Guatemala en el mercado en los países de la OCDE. Al 30 de septiembre de 2006 se tenía un compromiso de préstamos de 1,099.7 millones de dólares. De este compromiso se tenía desembolsado 742.4 millones de dólares. Del total se han amortizado 245 millones y se tenía pendiente 497.3 Millones de dólares por amortizar.
- **El BID** trabajó para Guatemala un “documento de país”, como resultado de una serie de consultas, investigaciones, análisis y recomendaciones que durante el año 2000 se realizaron al gobierno de Guatemala. El documento intentó reflejar la realidad del país, sus desafíos y los nuevos retos al que se enfrentará Guatemala en los próximos años. El “documento país” se transformó en la estrategia del BID para Guatemala durante el período 2000-2004. El documento priorizó encaminar su aporte al gobierno guatemalteco para enfrentar los desafíos de un desarrollo económico sostenible, donde el combate a la pobreza sería la máxima prioridad. La Estrategia del Banco para el período 2004-2007 se plantea dos objetivos estratégicos interrelacionados: (i) mejorar las condiciones para producir eficientemente e incorporar a los sectores excluidos al proceso productivo; y (ii) incrementar el capital humano con criterio de equidad. La estrategia incorpora como tema transversal la mejora de la institucionalidad del país, que apoye el fortalecimiento de la gobernabilidad, elemento necesario para que se den los avances que se plantean en ambas áreas. El Banco busca así apoyar la estrategia del Gobierno, centrada en la promoción de oportunidades para impulsar un mayor crecimiento económico y la generación de empleo con amplia participación de todos los sectores, que permita reducir los niveles de pobreza, en un marco de estabilidad macroeconómica. Al 30 de septiembre de 2006 se tenía un compromiso de préstamos de 2,164 millones de dólares. De este compromiso se tenía desembolsado 1,714 millones de dólares. Del total se ha amortizado 427 millones y se tenía pendiente 1,287 Millones de dólares por amortizar.
- **Sistema de Naciones Unidas:** Se hace referencia en este apartado al Sistema de Naciones Unidas y a cada una de sus organizaciones y programas relacionados con la ayuda externa y la cooperación al desarrollo. Guatemala fue seleccionada como un país piloto para experimentar las reformas de la ONU, en términos de la definición de una estrategia común del sistema. Este esfuerzo se le ha denominado “Marco Común de Cooperación -UNDAF-. El marco común pretende ser una estrategia y una guía para la armonización de los ciclos de

programación del Sistema en el campo de la cooperación en Guatemala. La estrategia se determinó en base a cuatro grandes ejes de los Acuerdos de Paz: reinserción y desmovilización, desarrollo humano integral, desarrollo productivo sostenible y fortalecimiento y modernización del Estado democrático. El marco común de cooperación es impulsado en coordinación con otros organismos internacionales de cooperación, el gobierno de Guatemala, la sociedad civil, ONG internacionales y dando seguimiento a los grupos temáticos existentes en el sistema.

Fuente: Elaboración con datos de la SEGEPLAN, Ministerio de Finanzas y de instancias financieras, 2007.

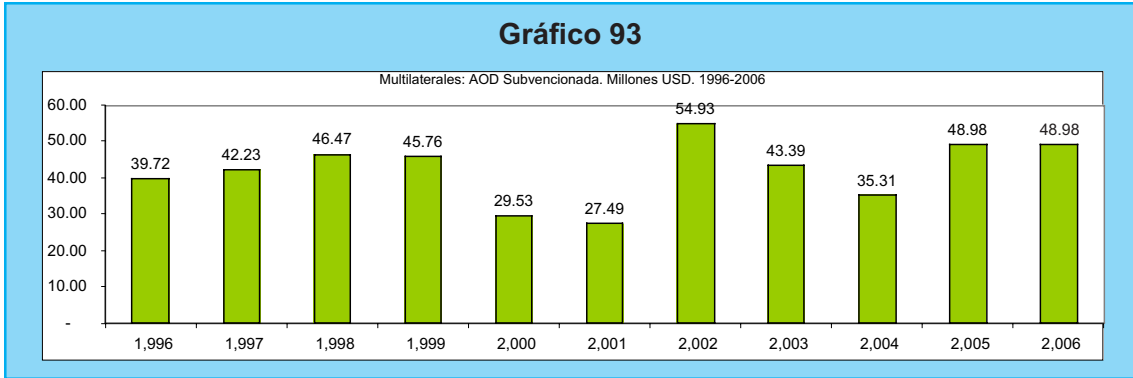
A continuación se presenta la ayuda no subvencionada canalizada por todos los donantes multilaterales. En el gráfico 91 se incluye la ayuda de la Comisión Europea, que representa de acuerdo a la OCDE el 67% del total de la ayuda. Y en el gráfico 92 la ayuda sin contabilizar el aporte de la Comisión Europea. En términos globales, la ayuda con la AOD de la Comisión Europea fue de 463 millones de dólares aproximadamente, y sin la AOD de la Comisión Europea de 154 millones de dólares. En el análisis global de la ayuda, ya se ha incluido en el total de la Unión Europea lo canalizado por la Comisión Europea. Su inclusión en este apartado es para tener un panorama general del aporte en esta modalidad. El porcentaje con relación al total general subvencionado para el período fue del 14.5% (incluyendo la ayuda de la CE) y del 5% sin incluir a la CE.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

La ayuda en términos anuales registró flujos regulares de cooperación en todo el período. Sobresale el incremento en los años donde inicia la firma de la paz y los años posteriores a las dos tormentas que han generado crisis de emergencia (Mitch y Stan). En el gráfico 93 la ayuda anual.

Gráfico 93

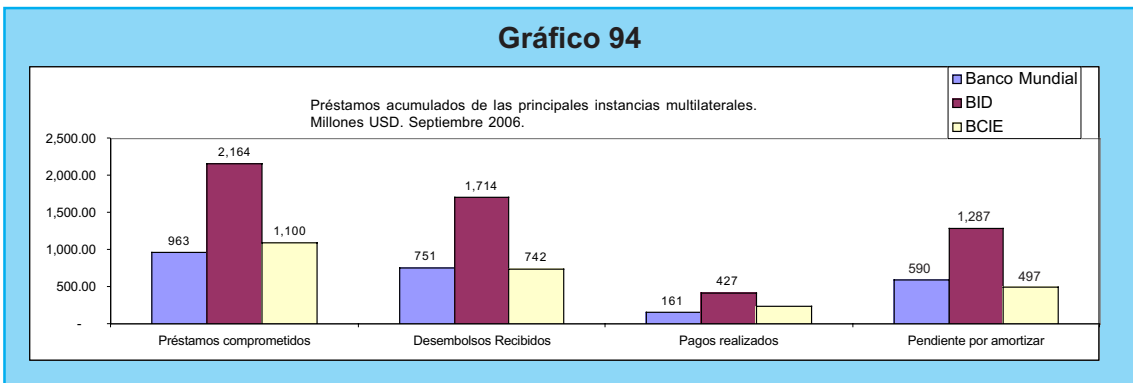


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Cabe destacar respecto a los gráficos anteriores, que la AOD subvencionada por la vía multilateral fue canalizada por las instancias no financieras (ONU y Comisión Europea) y los préstamos fueron otorgados por las instancias financieras (BID, Banco Mundial, BCIE, otros fondos). La ayuda no subvencionada de las instancias financieras es mínima con relación al resto de donantes. La ayuda general de la ONU durante todo el período con recursos propios de acuerdo a la OCDE fue de 114 millones de dólares aproximadamente. Esta ayuda representa el 24.5% del total de las instancias multilaterales y el 3.5% del total de todos los donantes. Con relación a la ayuda subvencionada del BID, ésta ascendió a 23.5 millones de dólares que representó el 5% del total multilateral y 0.7% del total de todos los donantes.

De acuerdo al Ministerio de Finanzas y de SEGEPLAN, a septiembre de 2006 se tenían compromisos de préstamos de las principales instancias financiadoras (BID, BCIE, Banco Mundial) por un monto de 4,226.60 millones de dólares. De este compromiso se han desembolsado 3,207.3 millones de dólares. El pago de servicio de deuda ha sido de 833 millones de dólares y esta pendiente por amortizar 2,374 millones de dólares. En el gráfico 94 los consolidados de deuda de cada instancia financiera.

Gráfico 94



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Finanzas, SEGEPLAN y CEPAL, 2007.

23. Sistema de Naciones Unidas –ONU–

Se hace referencia en este apartado al Sistema de Naciones Unidas y a cada una de sus organizaciones y programas relacionados con la cooperación al desarrollo. Guatemala fue seleccionada como un país piloto para experimentar las reformas de la ONU, en términos de la definición de una estrategia común del sistema. Este esfuerzo se ha denominado “Marco Común de Cooperación –UNDAF–”. El marco común pretende ser una estrategia y una guía para la armonización de los ciclos de programación del Sistema en el campo de la cooperación en Guatemala. La estrategia se determinó en base a cuatro grandes ejes de los Acuerdos de Paz: reinserción y desmovilización, desarrollo humano integral, desarrollo productivo sostenible y fortalecimiento y modernización del Estado democrático. El marco común de cooperación es impulsado en coordinación con otros organismos internacionales de cooperación, el gobierno de Guatemala, la sociedad civil, ONG internacionales y dando seguimiento a los grupos temáticos existentes en el sistema.

Recuadro 25: Prioridades y marco estratégico de la ONU en Guatemala

Líneas generales de la ONU en Guatemala:

- Análisis de la situación del país (analizar los problemas que impide el desarrollo del país y medidas para afrontar esta problemática).
- Hacer funcionar el marco común de cooperación –UNDAF–.

El marco estratégico que propone la ONU se fundamenta en tres grandes áreas de intervención y temas de acción:

a) Eliminar el sistema discriminatorio y promover el desarrollo equitativo, por medio de:

- Ampliar y mejorar la situación del empleo y bajos ingresos; Promover el desarrollo educativo.
- Mejorar el manejo ambiental y recursos naturales; Mejorar la situación poblacional y seguridad alimentaria.
- Prevenir, mitigar y responder a desastres; Fortalecer el sector de vivienda.
- Seguimiento a la reinserción de población desarraigada y a los temas de refugiados.
- Seguimiento al tema migratorio; Apoyar los programas de salud y nutrición.
- Promover la consulta y la participación de los pueblos indígenas; Potenciar el papel de la mujer.

b) Superar el modelo económico concentrador y vulnerable:

- Apoyar el desarrollo de una política fiscal; Fortalecer el sector financiero; Promover el desarrollo rural.
- Apoyar el sector privado y la microempresa.

c) Consolidar el estado democrático de derecho y promover la modernización del Estado:

- Combatir contra la violencia y fortalecer la seguridad ciudadana; Promover el desarrollo del sistema de justicia.
- Promover la descentralización, participación y organización ciudadana; Participación política-electoral.
- Apoyar el proceso legal para la promoción y protección de los derechos humanos; Promover una cultura de paz.

Para alcanzar esta estrategia se definen siete temas transversales que se aborden en el diseño de las políticas públicas y se implementen en todo proceso de acción:

- Tema de derechos humanos; Tema étnico y multiculturalidad; Tema de participación cívica; Tema de género; Tema de niñez y adolescencia; Tema de medio ambiente; y tema de migración.

Fuente: Elaboración con datos recabados de documentos oficiales de la ONU, 2005.

La ONU determina que en Guatemala no habrá una paz duradera y un desarrollo humano, en la medida que continúe existiendo exclusión social y la profunda falta de equidad que provocan un alto nivel de pobreza en el país y una violación a todos los derechos económicos y sociales de la población. En este contexto, la ONU tiene el mandato de apoyar y verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. En los últimos años, la ONU ha desempeñado un papel trascendental en todo el proceso de transición después de la firma de la paz. Ha significado un referente vital de toda la comunidad internacional para impulsar los programas y proyectos que van dirigidos al cumplimiento de la agenda de la paz. Actualmente es una de las instancias internacionales que ejecuta el mayor porcentaje de presupuesto para la cooperación al desarrollo proveniente de fuentes propias, bilaterales y multilaterales.

Recuadro 26: Objetivos y políticas de las principales organizaciones y fondos del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala

- El mandato del PNUD es el acompañamiento a los actores nacionales para alcanzar la paz y el desarrollo humano sostenible. En Guatemala el PNUD ha definido programas en cuatro áreas de intervención: Paz y emergencia; Desarrollo humano integral; Desarrollo productivo sostenible; Modernización del Estado democrático. Genera información permanente sobre la situación del país por medio de informes anuales de medición del desarrollo humano y fortalecimiento del sistema financiero administrativo de los Ministerios.
- MINUGUA: Inicia sus labores en Guatemala en 1994, posterior a la firma del Acuerdo Global sobre los Derechos Humanos. MINUGUA tiene el mandato de verificar todos los Acuerdos de Paz. Tienen presencia en todo el país. Sus principales funciones son: verificar y evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz; ejercer buenos oficios con relación al proceso de paz en general y contribuir a resolver dificultades encontradas; prestar asesorías y apoyos técnicos que vayan dirigidos a encaminar el cumplimiento de los acuerdos de paz; informar a la opinión pública sobre los acuerdos de paz y su cumplimiento.
- En Guatemala el PMA inicia acciones a mediados de la década de los 70. Entre sus principales prioridades en el país se citan el apoyo al desarrollo económico social, la satisfacción de las necesidades alimentarias de los refugiados de las emergencias por la guerra y por las catástrofes naturales.
- El FNUAP tiene como objetivo el tema de la población y la búsqueda de soluciones a los problemas relacionados. Tiene tres áreas programáticas de acción: Salud reproductiva, que incluye temas de planificación familiar y salud sexual, maternidad sin riesgo, asesoramiento y prevención de la infertilidad, prevención de abortos, ayuda a mujeres con problemas de salud causados por aborto, etc.; Población y desarrollo, por medio de la formulación, aplicación y evaluación de políticas relacionadas a la población y el crecimiento poblacional; y promoción a través de salud reproductiva y derechos reproductivos, mayor esperanza de vida, menor mortalidad infantil y materna, mayor capacidad de los países para formular estrategias de población y desarrollo.
- UNICEF: tiene un Plan Maestro de Operaciones, que es el documento base que establece los términos de la cooperación entre el Gobierno de Guatemala y UNICEF para el período 2002-2006. El objetivo general del Plan Maestro de Operaciones -PMdeO- es contribuir a que la niñez y la mujer guatemalteca gocen de sus derechos, actuando UNICEF como facilitador de procesos. Dicho Plan (Programa de País) será administrado de mutuo acuerdo entre UNICEF y las contrapartes de gobierno.
- FIDA: tiene áreas prioritarias de intervención en Guatemala: Sector agropecuario, Proyectos multisectoriales. La estrategia de cooperación para Guatemala comprende: Agenda de la Paz,

Reducción de la pobreza, Desarrollo rural, Marco Estratégico Institucional 2002-2006 del FIDA. La estrategia para el país ha evolucionado de un enfoque por “proyecto” a uno por “programa”, con el objetivo de concentrar los esfuerzos de reducción de la pobreza en las poblaciones indígenas más vulnerables. Las modalidades de cooperación son: Cooperación financiera reembolsable y cooperación técnica no reembolsable.

- La FAO se ha transformado en la instancia especializada de la ONU en todo lo relacionado a la agricultura, la silvicultura, la pesca y el desarrollo rural. Los propósitos centrales han estado en la búsqueda de aliviar la pobreza y el hambre, por medio del desarrollo agrícola, la mejora nutricional y la seguridad alimentaria para toda la población. Sus principales objetivos son la reducción del hambre y la proporción de personas en situación de miseria y pobreza; la promoción del desarrollo de la producción alimentaria en los países de bajos ingresos con déficit de alimentos; la conservación y protección de los recursos naturales; la equidad; y la seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración con datos de la ONU.

De acuerdo a datos de la OCDE, la AOD canalizada por todo el Sistema de Naciones Unidas durante el período 1996-2006 en AOD Subvencionada fue de 113.5 millones de dólares. En cooperación técnica se destinó el mayor porcentaje de la ayuda. Aquí es importante señalar que los registros de ayuda son únicamente los de aporte directo de la ONU y no aparecen los fondos de las intermediaciones financieras que realizan de fondos de instancias bilaterales y multilaterales, los cuales han sido registrados en las cooperaciones de los respectivos donantes.

Recuadro 27: Principales programas y proyectos de la cooperación de la ONU al 2004

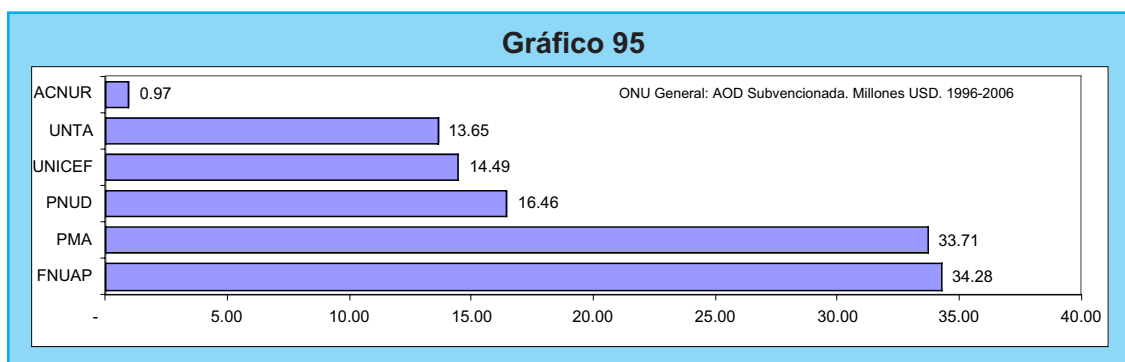
- ONU: Proyectos y Programas en millones de dólares: Total a diciembre de 2002: USD 65.4 millones: Crecimiento, estabilidad y competitividad (0.5). Total acumulado al 2004: USD 3.1 Millones: Equidad, protección social y Desarrollo Humano (61.0); Recursos naturales y medio ambiente (1.1); Modernización del Estado (2.8); Mipymes (0.05); Salud y Nutrición (0.5); Educación (0.5); Desarrollo Urbano y Vivienda (0.35); Sector Indígena, Género y cultura (0.19); DDHH (0.3); Proceso de Paz (0.13); Desarrollo Humano (0.38); Agricultura (0.3); Conservación RRNN (0.15).
- FAO: Proyectos y Programas en millones de dólares: Total a diciembre de 2002: USD 71.8 millones: Crecimiento, estabilidad y competitividad (12.8); Equidad, protección social y Desarrollo Humano (38.0); Recursos naturales y medio ambiente (14.0); Modernización del Estado (7.0); Agricultura (0.291); Conservación de recursos Naturales (0.157).
- FNUAP: Para el período 2001-2004. Los recursos para la ejecución de estos proyectos son US\$ 1.1 millones, y el monto disponible a diciembre de 2004 alcanza la cifra de us\$ 0.5 millones. El UNFPA suscribió proyectos nuevos en el 2004 por un monto de us\$ 0.5 millones de los cuales US\$ 0.3 millones corresponden a proyectos en el tema de Desarrollo Humano.
- La OPS/OMS: tiene montos comprometidos por us\$ 6.3 millones para la ejecución de 6 proyectos hasta el año 2005, principalmente a través del Ministerio de Salud Pública. De estos montos US\$ 2.017 millones son recursos propios y us\$ 0.975 millones el monto disponible para apoyar la ejecución de proyectos. Los principales proyectos se refieren a Salud y Nutrición, Reforma del Sector Salud (us\$ 0.430 millones) así como proyectos de apoyo al Sector Indígena, Género y Cultura (US\$ 0.189 millones).

- La OIM: El financiamiento de los proyectos tiene diversas fuentes ya sea de cooperación bilateral o multilateral. También administran fondos de instituciones del Gobierno. De sus recursos propios para 2004, la OIM señala montos comprometidos por un valor de US\$ 0.8 millones, los cuales están disponibles para desembolsos en el año 2005.
- El PMA: La cartera de operaciones en ejecución del PMA contiene cinco operaciones por total de 87,050 TM de alimentos equivalentes a un valor de US\$ 71.67 millones para 4 años provenientes de contribuciones internacionales no reembolsables. El total disponible de alimentos a distribuir a diciembre de 2004 es de 4,960 TM equivalentes a US\$ 3.7 millones, mientras que lo distribuido sólo en el año 2004 alcanzó la cifra de 11,300 TM de alimentos equivalentes a US\$ 10.7 millones.
- PNUD: La cartera del PNUD abarca más de 100 proyectos en las más diversas áreas del desarrollo económico y social. Actualmente mantiene programas en ejecución por un monto total de US\$ 398.1 millones, y montos disponibles para ejecutar por la cantidad de US\$ 230.1 millones. Los programas más importantes que se pueden destacar en los montos comprometidos son: los de Salud y Nutrición (US\$ 83.0 millones), Catastro de tierras (US\$ 52.6 millones), Educación (51.2 millones). A nivel de sector se destaca el de Modernización del Estado cuyo monto total en la ejecución de proyectos por el monto de US\$ 193.8 millones. De los montos disponibles la mayor parte se concentra en el sector de Equidad, Protección Social y Desarrollo Humano con US\$ 109.7 millones para desarrollar principalmente proyectos de Salud y Nutrición así como de Educación.
- UNICEF: Mantiene 8 proyectos en ejecución por un monto total de US\$ 9.0 millones de los cuales US\$ 1.0 millones proviene de fondos regulares de la organización y US\$ 8.0 millones de diferentes donantes (Comités nacionales para UNICEF y Gobiernos) de los cuales US\$ 0.02 millones están disponibles para desembolso. En el marco del proceso de simplificación y armonización con el Sistema de las Naciones Unidas, UNICEF tiene en proceso de negociación un Programa de Cooperación para 2005–2008. El monto estimado por año oscilará entre US\$ 5 y 6 millones. Atenderá principalmente proyectos en el sector de Equidad, Protección Social y Desarrollo Humano, destacándose proyectos de Derechos Humanos, Salud, Nutrición y Educación.
- UNESCO: A diciembre del año 2004 la UNESCO tenía dos Programas en ejecución por un monto total comprometido de US\$ 1.0 millones que incluía proyectos en Educación, Sector Indígena, Género y Cultura. Lo desembolsado en 2004 alcanzó el monto de US\$ 0.2 millones con un disponible de US\$ 0.5 millones. De estos montos, son recursos propios de UNESCO US\$ 0.666 millones para la ejecución de proyectos en Educación y existe un monto disponible de US\$ 0.466 millones para apoyar la continuación de dicho proyecto.
- FIDA: Agua potable y saneamiento: USD 9.58 millones.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, 2003 y 2005.

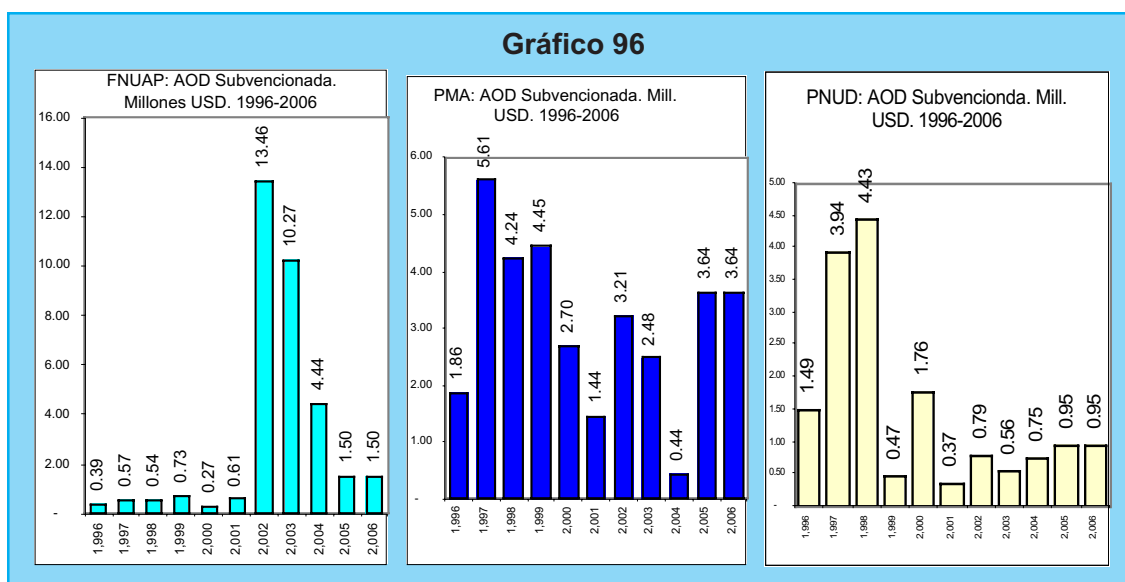
¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

En el gráfico 95 se presenta la ayuda por cada uno de los programas o fondos que registra ayuda para Guatemala de acuerdo a la información de la OCDE.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

En el gráfico 96 se registra la ayuda por año de cada uno de los fondos y programas que forman parte de la ONU. El FNUAP tiene un promedio de 34 millones de dólares durante el período de estudio, seguido del PMA con 33 millones de dólares. El PNUD registra una ayuda de de 14 millones de dólares.

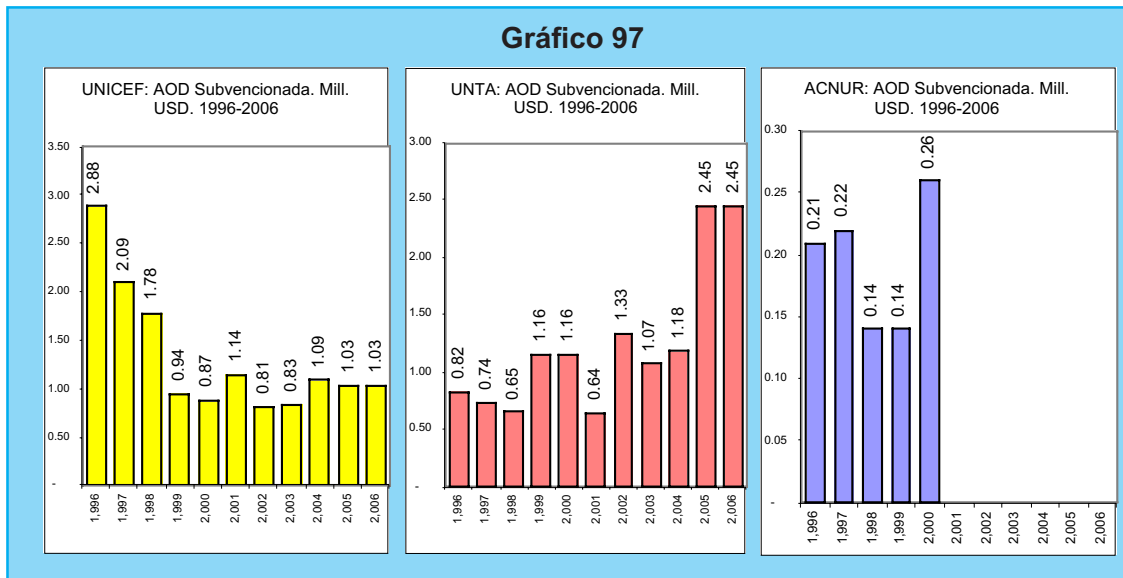


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

Naciones Unidas recibe financiamiento directamente en Guatemala de diversas agencias de ayuda bilateral y multilateral. Se estima que el presupuesto de inversión directa de la ONU en el país es entre un 10% y un 15% del total de los recursos que administra. Los países nórdicos (Noruega, Suecia y Dinamarca) y Países Bajos son los que más presupuesto destinan a la ONU.

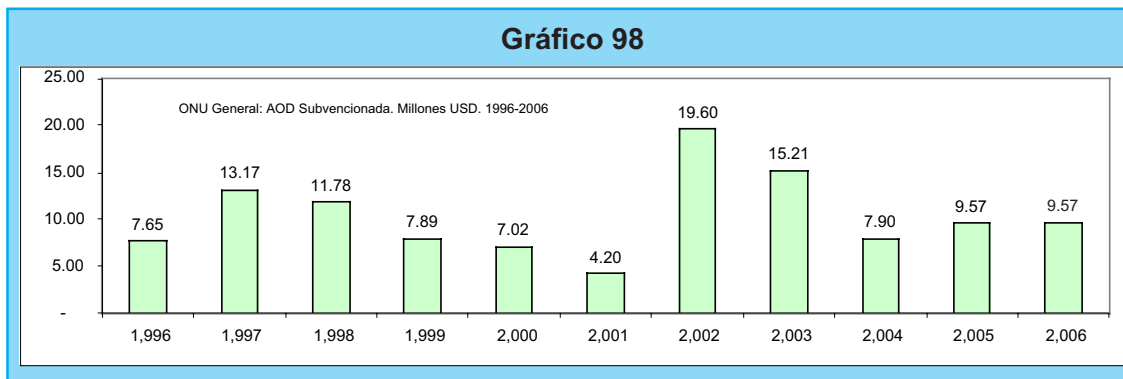
La UNICEF canalizó ayuda por 14 millones de dólares, la UNTA registra 13 millones de dólares y ACNUR un millón de dólares. Existen diversos programas y fondos que no se han registrado en este análisis por carecer de información financiera. La mayoría de estos

fondos funcionan por medio de ayudas específicas que reciben de otros donantes de manera directa. En el gráfico 97 se indica el comportamiento anual de la ayuda de UNICEF, UNTA y ACNUR.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

La ayuda neta directa de la ONU por año registra un comportamiento irregular durante el período de análisis. Como se observa en el gráfico 98, el inicio de la firma de la paz incrementó su ayuda, al igual que el año 2002-2003 que se invierten por medio de la FNUAP importantes inversiones en cooperación técnica.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

24. Asistencia financiera del Banco Mundial

En su lógica de intervención, el Banco Mundial ha buscado la coordinación con los otros donantes e instancias que intervienen con préstamos y AOD en el país. De acuerdo a información del BM, se tiene relación de trabajo con el Fondo Monetario Internacional y el Sistema de las Naciones Unidas. En el programa de reforma judicial están involucrados el BID, el PNUD, USAID, los Países Bajos, Noruega y Suecia (los fondos los aporta Japón). El programa de carreteras rurales está co-financiado con Japón. En el proyecto de adminis-

tración de tierras se tiene financiamiento paralelo con la Unión Europea, Países Bajos, Suecia y Alemania. Entre sus prioridades, en términos de resultados se tiene como meta contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

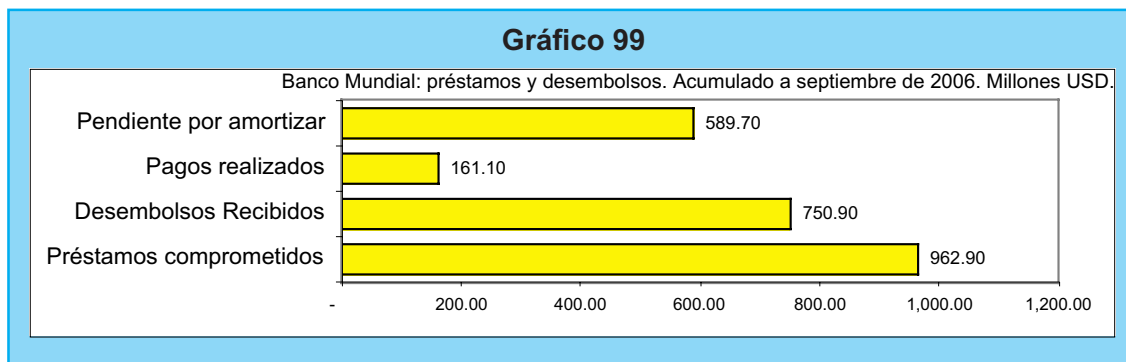
De acuerdo a datos del Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN, a septiembre de 2006 el Banco Mundial (BIRD e IFC) comprometieron 963 millones de dólares, de los cuales se han desembolsado 751 millones de dólares. La IFC apoya entre sus proyectos priorizados la modernización y expansión de empresas internacionalmente competitivas; las pequeñas y medianas empresas; acciones de infraestructura, mercados capitales y turismo, entre otros. La IFC determina para los próximos años priorizar las acciones dirigidas a la creación de cohesión social, el fortalecimiento de procesos participativos en la toma de decisiones, la reducción de la pobreza y la exclusión, aportar al crecimiento y estabilidad económica, entre otros temas.

Recuadro 28: Principales programas y proyectos de la cooperación del Banco Mundial al 2004

- Desde la realización del último Grupo Consultivo en febrero de 2002, el Banco Mundial ha asumido la coordinación del apoyo a la iniciativa del Programa Nacional de Transparencia. Hacia el futuro, el Banco Mundial prevé apoyar las siguientes áreas en Guatemala: construcción de procesos de participación social y fortalecimiento de consensos, reducción de la pobreza y la exclusión, crecimiento económico con estabilidad, y fomento de la modernización del Estado para hacerlo más efectivo en la entrega de servicios. La estrategia de asistencia del Banco Mundial para Guatemala al año 2004 se concentra en tres grandes sectores: 1. Crecimiento y Competitividad, en base al fortalecimiento del sector financiero 2. Equidad y Desarrollo Humano, sobre todo a través de la Educación y 3. Modernización del Estado, poniendo énfasis en la Justicia y Seguridad. El Banco Mundial mantiene en ejecución 12 proyectos por un monto de US\$ 526.0 millones, con un monto disponible para desembolsos de US\$ 242.8 millones. Adicionalmente existen proyectos en gestión por valor de US\$ 88.5 millones. El monto total de desembolsos acumulados a diciembre de 2004 alcanzó la suma de US\$283.1 millones y los desembolsos sólo en el año 2004 alcanzó la suma de US\$78.2 millones, principalmente en el marco de proyectos del Sector Financiero (US\$ 50.8 millones). Del total del monto disponible del Banco Mundial a la misma fecha, la mayor parte (US\$ 135.3 millones) es para atender proyectos del Sector Crecimiento, Estabilidad y Competitividad, US\$ 55.5 millones para proyectos del Sector Equidad, Protección Social y Desarrollo Humano, sobre todo proyectos educativos. Hacia el futuro, el Banco Mundial prevé apoyar las siguientes áreas en Guatemala: Construcción de Procesos de Participación Social y Fortalecimiento de Consensos, Reducción de la Pobreza y la Exclusión, Crecimiento Económico con estabilidad, y fomento de la modernización del Estado para hacerlo más efectivo en la entrega de servicios.
- Proyectos y Programas en millones de dólares: Total a diciembre de 2002: USD 427.3 millones: Crecimiento, estabilidad y competitividad (255.99); Equidad, protección social y Desarrollo Humano (98.6); Recursos naturales y medio ambiente (6.9); Modernización del Estado (66.1).
- Total acumulado al 2004: USD 242.8 millones: Energía y Carreteras (63.3); Competitividad (17.8); Sector Financiero (54.1); Inversión Social (13.6); Educación (41.7); Sector Indígena, género y Cultura (0.07); Salud y Nutrición (47.6); Justicia y Seguridad (11.5); Sector Fiscal y Tributario (14.8); Aduanas y Catastro (6.8); Desarrollo Municipal (17.1).

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, 2003 y 2005.

Para el período 2000-2003, el Banco Mundial definió áreas de prioridad, principalmente las dirigidas a mejorar la competitividad del sector privado, atención a barrios marginales urbanos, desarrollo de los recursos naturales, ampliación de la reforma educativa y la expansión de caminos rurales. A diciembre de 2001 el Banco tenía una cartera promedio de 23 proyectos. El total de estos recursos son en calidad de fondos reembolsables. El Banco Mundial, al igual que toda la banca internacional, concentra la mayor parte de sus préstamos en las comunicaciones viales. Ha desembolsado USD más de 100 millones de dólares en proyectos de mejora de carreteras, además recursos para inversión en otras infraestructuras que abarcan desde los servicios básicos hasta puertos y correos. Las inversiones sociales, en educación, salud e infraestructuras, a través del FIS alcanzaron los USD 70.00 millones. USD 66.00 millones se destinan expresamente a temas de educación, como la educación bilingüe y la mejora de la calidad de la enseñanza, ejecutándolo el Ministerio de Educación. El gobierno se encargó de manejar los USD 54.00 millones que se invirtieron en el catastro y en crear mecanismos para la adquisición de tierras. Los fondos sociales cuentan con USD 30.00 millones para ejecutar proyectos de desarrollo local. La creación de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT– absorbió USD 28.20 millones y USD 25.10 millones se conceden para modernizar la gestión financiera del sector público. Parte importante de los préstamos ha ido dirigida a paliar los efectos de las políticas de ajuste estructural y de las crisis económicas que el país ha sufrido. En el gráfico 99 los préstamos comprometidos, desembolsos y amortizaciones realizadas.



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN, 2007.

25. Financiamiento del BID

Los flujos financieros en calidad de préstamos comprometidos que el BID otorgó a Guatemala en los últimos años tienen un acumulado a septiembre de 2006 de 2,164 millones de dólares, de los cuales 1,714 millones han sido desembolsados. Más del 50% de las operaciones del BID se realizan por medio del Fondo Especial de Operaciones del Banco. De acuerdo al BID, el desempeño de la cartera de proyectos se ha desarrollado satisfactoriamente y se han ajustado a los cronogramas convenidos. Guatemala durante los últimos años ha mantenido un nivel de desembolso promedio de aproximadamente USD 120.00 millones anuales. En 2000 Guatemala solicitó al BID su acompañamiento para la elaboración de una “estrategia de reducción de la pobreza”, concluida en 2001 y base del grupo consultivo 2002 celebrado en Washington. Durante este proceso, el BID proporcionó financiamiento al gobierno por medio de dos cooperaciones técnicas que permitieran el diseño de la estrategia.

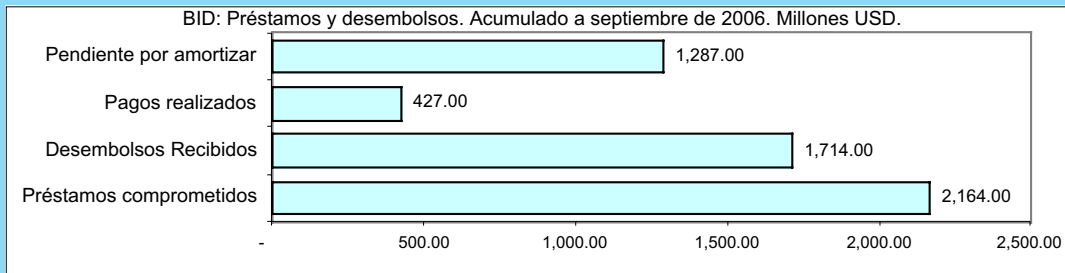
Recuadro 29: Principales programas y proyectos de la cooperación del BID al 2004

- La estrategia del BID para Guatemala se inserta en los Acuerdos de Paz y se enfoca en el objetivo principal de la reducción de la pobreza a través de los pilares de: (a) Crecimiento Económico Sostenible y Competitividad; (b) Equidad, Protección Social y Desarrollo del Capital Humano; y (c) Modernización del Estado y Gobernabilidad. La Cooperación Financiera del BID en Guatemala a diciembre de 2004 alcanzó un total de US\$ 865.2 millones para proyectos en ejecución, de los cuales US\$35.5 millones correspondían a cooperación no reembolsable. En lo que se refiere a los montos desembolsados en el año 2004 estos alcanzaron la suma de US\$ 123.4 millones siendo los mayores desembolsos en el área Financiera del sector de Crecimiento, Estabilidad y Competitividad (US\$79.9 millones). La disponibilidad total de fondos del BID al 31 de diciembre de 2004 alcanza el monto de US\$ 288.7 millones para financiar proyectos principalmente en el subsector de Carreteras y Energía (US\$65.3 millones) así como proyectos del sector Equidad, Protección Social y Desarrollo Humano destacándose los subsectores de Salud y Nutrición (US\$ 47.6 millones) y Desarrollo Humano (US\$44.4 millones). Las donaciones del BID que alcanzaron un total de US\$ 31.5 millones a diciembre de 2004 se componen por la Cartera de proyectos del Programa de Empresariado Social –PES– (US\$ 1.7 millones), por la Cartera de Operaciones de Cooperación Técnica en ejecución –CT's– (US\$ 9.6 millones) y la cartera del Fondo Multilateral de Inversiones en Ejecución –FOMIN– (US\$20.2 millones). Estos montos en su conjunto apoyaron fundamentalmente proyectos del sector de Crecimiento, Estabilidad y Competitividad. El BID tiene actualmente operaciones en negociación a nivel de préstamos por un monto de US\$ 187.5 millones cuya ejecución se extiende hasta el 2007 para desarrollar proyectos principalmente en el subsector de Inversión Social (US\$100.0 millones), y en el subsector de Agua Potable, Saneamiento y Riego (US\$ 50.0 millones). También tiene operaciones en negociación a nivel de donaciones por un monto de US\$ 3.4 millones para atender proyectos principalmente de apoyo a las MIPYMES así como a proyectos de Apoyo al Ejecutivo y Gobernabilidad, (US\$0.8 y 0.6 millones respectivamente).
- Proyectos y Programas en millones de dólares: Total a diciembre de 2002: USD 585.1 millones: Crecimiento, estabilidad y competitividad (282.9); Equidad, protección social y Desarrollo Humano (185.4); Recursos naturales y medio ambiente (73.7); Modernización del Estado (43.1).
- Total acumulado al 2004: USD 288.7 Millones: Infraestructura Productiva (0.9); Desarrollo Local (10.6); Energía y Carreteras (65.3); MIPYMES (1.4); Capacitación Mercado Laboral (1.2); Tecnología (2.5); Integración Comercial (1.1); Competitividad (0.3); Sector Financiero (0.8); Preinversión (0.2); Inversión Social (2.9); Salud y Nutrición (47.6); Desarrollo Urbano y vivienda (11.7); Emergencias (0.2); Proceso de Paz (0.6); Desarrollo Humano (44.4); Agricultura (26.0); Conservación del Medio Ambiente (43.8); Diálogo y Democracia (0.2); Sector Fiscal y Tributario (1.8); Apoyo al Ejecutivo (0.1); Aduanas y Catastro (1.8); Desarrollo Municipal (17.1).

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, 2003 y 2005.

El nivel de financiamiento del BID a Guatemala dependería del nivel de cumplimiento de las medidas macroeconómicas “sugeridas” hacia los gobiernos, como lo era alcanzar una carga tributaria del 12% para el año 2002 (la cual no ha sido cumplida) y otras medidas económicas y financieras. Esto estaría garantizando que Guatemala tendría la capacidad de pagar la deuda y compromisos externos contraídos, caso contrario existía la posibilidad de disminuir la posibilidad de préstamos. A partir de 1996 el BID prioriza la agenda de la paz como plataforma de soporte de sus intervenciones. Como consecuencia de los efectos del huracán Mitch, el BID aprueba un monto adicional de ayuda al país. En el gráfico 100 se presenta la información sobre el flujo de los préstamos realizados.

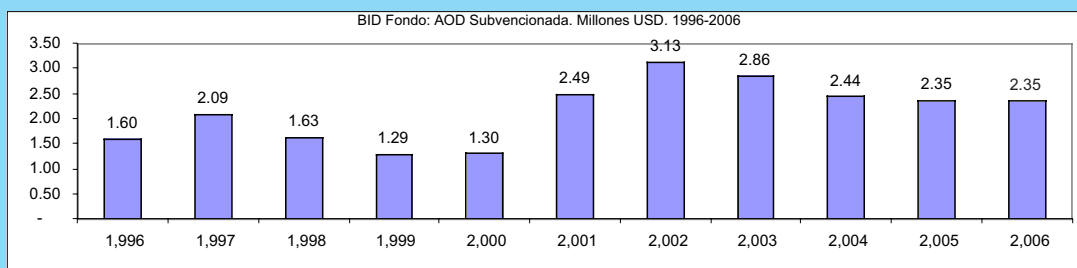
Gráfico 100



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

El BID durante el período de 1996 a 2006 canalizó desembolsos por 23 millones de dólares en calidad de ayuda subvencionada, la cual representa el 0.7% con relación al total de la ayuda subvencionada de todos los donantes. En el gráfico 101 la ayuda subvencionada por año.

Gráfico 101



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

26. Asistencia financiera del BCIE

El BCIE de acuerdo a la información del Ministerio de Finanzas, tenía a septiembre de 2006 en calidad de préstamos 1,099.7 millones de dólares comprometidos, de los cuales ha desembolsado en los últimos años 742.4 millones de dólares. En estimaciones realizada por el BID, está invirtiendo más del 45% en créditos para préstamos intermedios, el 30% en infraestructuras, el 10% en servicios sociales, el 9% en sectores productivos, el 5% en infraestructuras sociales, el 0.6% en préstamos directos a los productores y de cooperación técnica no reembolsable el 0.4%, aproximadamente. Los recursos subvencionados para acciones de desarrollo se estiman en USD 9 millones durante el período de 1980-2006.

Recuadro 30: Principales programas y proyectos de la cooperación del BCIE al 2004

- Las aprobaciones de préstamos en el período 1997 al 31 de marzo de 2003 totalizan US\$ 867,1 millones y los desembolsos US\$ 528,8 millones, con un total disponible para desembolsos de US\$ 338,3 millones. Los campos prioritarios de atención en Guatemala son el sector productivo, la infraestructura y el desarrollo humano. El monto total suscrito al 31 de diciembre de 2004

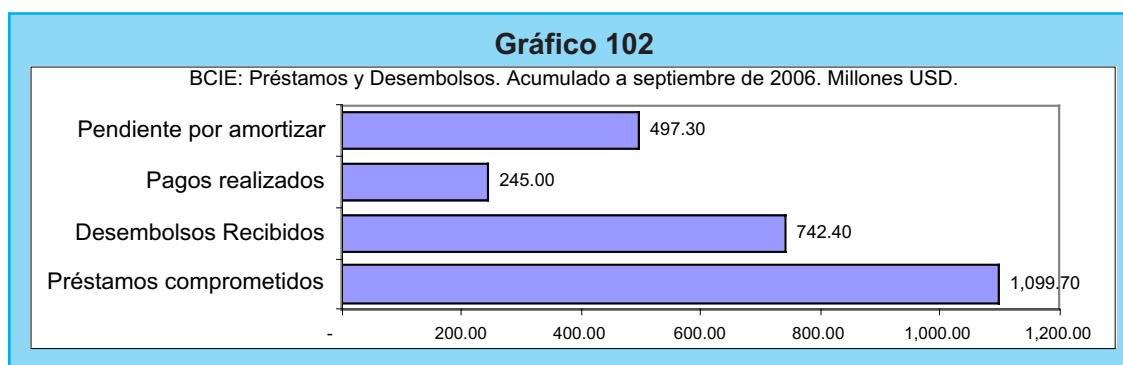
¿POR QUÉ TANTA FRUSTRACIÓN?

correspondiente a la cooperación del BCIE, alcanza la cifra de US\$ 444.9 millones (24.2% del total de la cooperación multilateral) de los cuales US\$ 0.9 millones constituyen donaciones o fondos no reembolsables. Los desembolsos en el año 2004 alcanzaron los montos de US\$ 68.6 millones, con total disponible para desembolsos posteriores de US\$ 341.7 millones. Las áreas que más se apoyan con estos fondos corresponden al Sector Crecimiento, Estabilidad y Competitividad, destacándose los proyectos de Construcción de Carreteras, Energía, Desarrollo Local, Competitividad, MIPYMES. También se apoya el desarrollo de proyectos en el sector Educación. Del total de las donaciones del BCIE (US\$894.7 millones) la mayor cantidad (US\$ 831.4 millones) es para el apoyo de proyectos en el sector de Crecimiento, Estabilidad y Competitividad, específicamente en las áreas de Infraestructura Productiva, Energía, Carreteras, y Sector Financiero.

- Proyectos y Programas en millones de dólares: Total a diciembre de 2002: USD 338.3 millones: Crecimiento, estabilidad y competitividad (251.6); Equidad, protección social y Desarrollo Humano (65.2); Recursos naturales y medio ambiente (15.6); Modernización del Estado (5.9).
- Total acumulado al 2004: USD 341.7 millones: Infraestructura Productiva (9.5); Desarrollo Local (96.5); Energía y Carreteras (104.6); MIPYMES (30.0); Tecnología (12.5); Competitividad (23.6); Educación (53.2); Desarrollo Urbano y vivienda (6.0); Desarrollo Municipal (5.9).

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, 2003 y 2005.

En el ámbito social, el BCIE ha otorgado préstamos dirigidos a favorecer programas sociales. A partir de 1996, el financiamiento para los programas de la paz se ha incrementado considerablemente. De acuerdo al banco, los recursos destinados están dirigidos a “consolidar la vida democrática, la reconciliación y la superación de las causas de la pobreza en el país”. En 1997, como respuesta al primer grupo consultivo para Guatemala, realizado en Bruselas, el BCIE determinó como principales metas para el país priorizar acciones dirigidas a “fortalecer las bases de la competitividad, contribuir al desarrollo de las zonas rurales y elevar la producción y el empleo en ramas de rápido crecimiento en los mercados internacionales”. De acuerdo a la estrategia del BCIE para Guatemala está relacionada a la agenda de la paz, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de sectores estratégicos como lo son: la micro, pequeña y mediana empresa, los sectores productivos, la infraestructura, el desarrollo humano y el medio ambiente. En el gráfico 102 se observa el flujo de financiamiento por modalidad de préstamos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (1996-2005); estimaciones propias (2006).

BIBLIOGRAFÍA

- ACDI, Documento sobre la cooperación oficial canadiense y descentralizada en Guatemala, Toronto: ACDI, 2001.
- AECI, Ayuda Española a los países de C.A. afectados por el Mitch, Madrid: AECI, 2001.
- Alop, América Latina, “El partenariado en cuestión, ONG y condicionalidades externas”, publicado en *Mito y realidad de la ayuda en América Latina 2002-2003*, Lima: Alop, diciembre del 2002.
- Álvarez Gonzáles, Elena C., “Descentralización y diversificación en la economía cubana: Nuevas bases para la cooperación internacional”: La Habana, 2003.
- ASDI, Estrategias de ASDI con América Latina y el Caribe 2001-2005, Suecia: ASDI, 2001.
- Bacaria, Jordi y Stephan Sberro, Eds., *La Unión Europea y América Latina: Historia de una relación y diez propuestas para reactivarla*, México: Documento de trabajo N. 5. Instituto de estudios de la integración europea, Bruselas: CE, 2003.
- Baldwin, David A., *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, New York: 1966.
- Banco de Guatemala, Boletines estadísticos trimestrales-anales, desde 1995 a 2004, Guatemala: Ediciones electrónicas, 2005.
- _____ Informes anuales sobre datos macroeconómicos: 1994-2005, Guatemala: Ediciones electrónicas, 2005.
- Banco Mundial, *Evaluación de la Pobreza en Honduras*, Washington: Editorial Banco Mundial, 2001.
- _____ Informe del Estudio sobre Pobreza-Guatemala, Washington: Editorial Banco Mundial, 2003.
- Barbé, S libro de Esther, (coord.), *Política exterior europea*, España: Editorial Estudios Europeos, 2000.
- Barreda, Andrés y Bartra, Armando, *Economía política del Plan Puebla Panamá*, México: Edit. Itaca, 2002.
- BID, Guatemala: cooperación de la comunidad internacional, resumen de los proyectos con financiamiento internacional, Guatemala: BID, 2001 y 2004.

- Biekart, Kees, Sayby, Jhon. *Compasión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, España : Ediciones Icaria, 1998.
- Bitar, Sergio, “Neoliberalismo vs. Neoestructuralismo en América Latina”, *en revista de la Cepal no. 34*, abril, 1988.
- BmZ, “Cooperación pública bilateral de Alemania, Alemania”, *Documento*, 2000
- Bretón, Víctor; García, Francisco; Roca, Alberto, *Los límites del desarrollo: Modelos rotos y modelos por construir*, Barcelona: Editorial Icaria, 1999.
- Bustelo, Pablo, *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*, Madrid: Editorial Complutense, 1991.
- _____ *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid: Editorial Síntesis, 1998.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe–, Informe 1999: Pobreza y distribución del ingreso en América Latina, reportes 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, Santiago de Chile: Ediciones CEPAL, 2005.
- CIIDH, DESCGUA, CONGCOOP: situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: a 10 años de la firma de la paz, Guatemala 2006.
- CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Ba Tiul, Máximo Abrahan (consultor): *El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y la Cooperación de la Unión Europea, Diez Años Después*, Guatemala, 2007.
- CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Castillo Huertas, Patricia (consultora): *Tierra, desarrollo rural y seguridad alimentaria, a 10 años de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, Guatemala, 2007.
- CIFCA, CIDSE, GRUPO SUR; Denis Martínez (consultor): “Estudio sobre el rol de la cooperación Europea en la promoción de los Acuerdos de Paz: Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía”, presentado en Mayo de 2007 durante la Conferencia promovida por Cifra, Grupo Sur y Cidse en Bruselas los días 3 y 4 de mayo de 2007.
- Chávez O., Jorge A., *De la utopía a la política económica: para una ética de las políticas económicas*, Salamanca: Editorial San Esteban, 1999.
- Colclough, Christopher, “Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción”, en Christopher Colclough y James Manor (Comps.), *Estados o mercados. El Neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Colectivo de Organizaciones Sociales –COS–, “A 10 años de la firma de la paz”: *Otra Guatemala es Posible*. Guatemala, 2007.
- _____ COS, *Balance de la PAZ: inequidad, pobreza y violencia en la patria del criollo*, 2006.
- Comisión Europea, *Cómo funciona la Unión Europea*, Bélgica: U.E., 1998.

- _____ Definición de una estrategia de intervención a mediano plazo de la UE en Guatemala, Bruselas: CE, mayo de 1996.
- _____ Memorando de entendimiento entre la UE y la República de Guatemala 2001-2004, Guatemala: CE, 2001.
- _____ Europa y América Latina, “Documento básico sobre las relaciones de la UE con A.L. y el Caribe”, *Ediciones Comisión Europea*, Irela, Luxemburgo, 1994.
- Danida, Un mundo en desarrollo: estrategias de la política Danesa de desarrollo hacia el año 2000, Dinamarca: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993.
- Eduardo Ballón E. Y Mariano Valderrama L., “Las relaciones de las Ong de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización”, Bruselas: Alop, 2003.
- Embajada de Holanda, “Cooperación de Holanda en Guatemala”, *Documento*, Guatemala, 2001.
- Embajada de Japón, “Documento sobre la cooperación japonesa”, *Documento*, junio de 1999.
- _____ Aspectos principales sobre la contribución del Gobierno del Japón a Guatemala, a raíz de la firma de la paz, Guatemala: Jica, 2002.
- Felipe, Edith, “La ayuda económica de Cuba al Tercer Mundo: evaluación preliminar (1963-1989)”, La Habana: Boletín de Información sobre Economía Cubana del Ciem, Vol. I No. 2, febrero, 1992.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero, El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina, Santiago de Chile: Cepal, 2001.
- FIAN, Garbers, Frank, “La Futura Cooperación Europea con Guatemala, Guatemala: en apoyo al derecho a la alimentación”, Heidelberg, 2007.
- GTZ, La cooperación al desarrollo de la República Federal de Alemania, Alemania: GTZ, 1995.
- Hidalgo Tuñón, Alberto, *Teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo: Una interpretación*, Oviedo: Editorial de la Universidad de Oviedo, 2000.
- Holsti, Kalevi J., *International politics, a framework for analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 7a Ed., 1995.
- Instituto de derechos humanos, Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.
- Kay, Cristóbal, “Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal: Una perspectiva latinoamericana”, *Revista Nueva Sociedad No. 158*, noviembre-diciembre. 1998.

- MAIZ, Programa de gobierno del Movimiento Amplio de Izquierdas –MAIZ–, 2008-2012.
- Mancero, Xavier, *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, Santiago de Chile: Cepal, 2001.
- Mario Godínez, *Acuerdos de Paz en Guatemala: A diez años de su firma, ¿oportunidad desperdiciada?, agenda pendiente y ningún motivo para celebrar*, Guatemala, 2006.
- Max-Neef, Manfred A y Antonio Elizalde, Eds., *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*, Santiago de Chile: Cepaur, 1996.
- Mesodiálogo, Comisión Europea, “Mesodiálogo en Guatemala, Documento explicativo”, *Documento*, Bruselas, mayo 2000.
- _____ “Hacia una cooperación participativa e incluyente. *Documento* presentado por las ONG de Guatemala en la reunión que se realizó del 3 al 5 de mayo del 2000 en Bruselas.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, *Informes anuales sobre datos macroeconómicos: 1995-2006*, Guatemala: Ediciones electrónicas, 2006.
- Ministerio de Finanzas Públicas, *Informe mensual de deuda pública externa de Guatemala al 30 de septiembre de 2006*, Guatemala: 2007.
- Morgenthau, Hans, “A Political Theory of Foreign Aid”, en *The American Political Science Review*, New York: Vol. LVI, no 2, 1966.
- Mosley, Paul, *Foreign Aid: Its defense and reform*. Lexington, Kentucky, University of Kentucky Press, 1987.
- OCDE, *Répartition géographique des ressources financières 2002*, Paris: Editorial OCDE, 2004.
- _____ *Statistiques sur le développement international*, reporte 2005, Paris: Editorial Ocede, 2007.
- ONU, *Acuerdos de Paz en Guatemala*, Guatemala: Ediciones Url-Minugua, 1997.
- Portillo Luís, *¿Alimentos para la paz? La “ayuda” de Estados Unidos*, Madrid: Ediciones Iepala, 1987.
- Posada Londoño, Luis y Elkin Pimiento, Eds, *Desarrollo económico sostenible, relaciones económicas internacionales y recursos minero-energéticos en Colombia*, Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- PNUD, *Desarrollo humano: informe 2002*, Guatemala: Editorial Naciones Unidas, 2002.
- _____ *Desarrollo humano: informe 2003*, Guatemala: Editorial Naciones Unidas, 2003.
- _____ *Desarrollo humano: informe 2003*, Guatemala: Editorial Naciones Unidas, 2004.
- _____ *Desarrollo humano: informe 2003*, Guatemala: Editorial Naciones Unidas, 2005.

- PNUD. Informe de desarrollo humano en el Salvador. ONU, 2003.
- PNUD. Informe de desarrollo humano en Venezuela. ONU, 2000.
- Robles, J. Armando, *¿Un Nuevo marco para la cooperación? políticas económicas de la Unión Europea en Costa Rica: Marco sociocultural de la cooperación económica: limitaciones y posibilidades*, Heredia, Costa Rica: Publicaciones Universidad Nacional, 2001.
- Ruthrauff, Jhon, Una introducción al Banco Mundial, Bid y Fmi, Estados Unidos: 1997.
- SEGEPLAN –Secretaría de Planificación y Programación–, «El Drama de la Pobreza en Guatemala: Sus Rasgos y Efectos sobre la Sociedad», Guatemala: Editorial Segeplan, 2001.
- _____ *Estrategia de Reducción de la Pobreza: El Camino de la Paz*, Gobierno de Guatemala, Guatemala: Editorial SEGEPLAN, 2001.
- _____ Informe de balance de resultados en relación a la Cooperación Internacional 1996-2000, Guatemala: Segeplan, 2000.
- Timossi, Gerardo, Centroamérica, deuda externa y ajuste estructural: las transformaciones económicas de la crisis, San José: DEI/CADIS, 1989.



La edición de *¿Por qué tanta frustración*, se terminó de imprimir en los talleres litográficos de MAGNA TERRA EDITORES (5a. avenida 4-75 zona 2, Ciudad de Guatemala) en julio de 2007. El tiro sobre papel coché 80 gramos consta de 500 ejemplares.