

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DOCTRINARIO DE LA FALTA DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y
FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS APORTADOS POR EL ESTADO DE JAPÓN A
GUATEMALA, Y LOS EFECTOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS- SOCIALES**

JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN

GUATEMALA, JUNIO 2013

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DOCTRINARIO DE LA FALTA DE
INSTITUCIONALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS
APORTADOS POR EL ESTADO DE JAPÓN A GUATEMALA, Y LOS EFECTOS
ECONÓMICOS-JURÍDICOS- SOCIALES**

TESIS

Presentado a la honorable Junta Directiva

De la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

De la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio 2013

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortíz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Días
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIO: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Obdulio Rosales Dávila
Vocal: Licda. Beyla Adaly Estrada Barrientos
Secretario: Lic. Cesar Anibal Najarro Lopez

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Eloísa Ermila Mazariegos Herrera
Vocal: Licda. Josefina Cojon Reyes
Secretario: Lic. Emilio Orozco Piloña

RAZÓN: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Carlos Ramiro Coronado Castellanos

7ª. Avenida 9-20 Zona 9 Edificio El Jade

Abogado y Notario

Colegiado 4,454

Guatemala, 30 de octubre de 2012

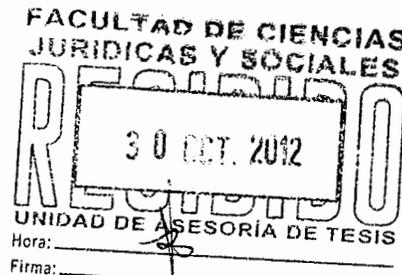
Doctor

Bonerge Amílcar Mejía Orellana

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su Despacho



Con fundamento en la designación, recaída en mi persona por medio de la providencia de fecha veinte marzo de dos mil doce, dictada por esa unidad, respetuosamente presento dictamen sobre la labor que desarrollé como Asesor del Trabajo de Tesis del estudiante JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DOCTRINARIO DE LA FALTA DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS APORTADOS POR EL ESTADO DE JAPÓN A GUATEMALA, Y LOS EFECTOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS-SOCIALES". Al revisar el trabajo de tesis relacionado, el cual cumple con todos los requisitos establecidos en el Artículo 32 del normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN

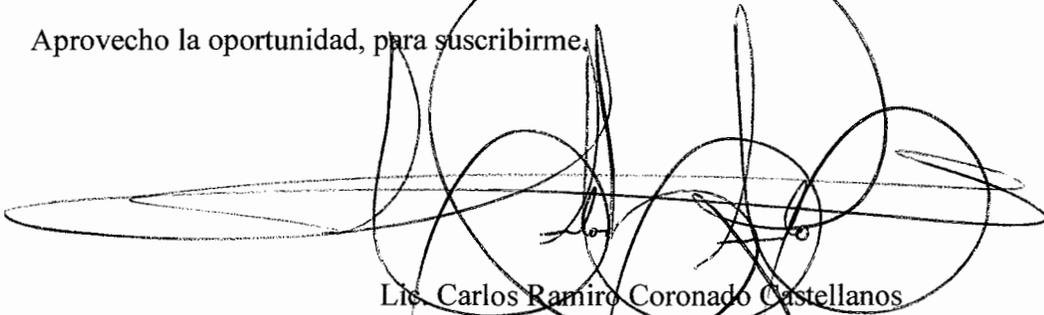
- I. Contenido científico y técnico de la tesis: El sustentante abarcó tópicos en materia administrativa desde el punto de vista jurídico de impacto social relacionado con la institucionalización y fiscalización de los recursos aportados a Guatemala por el estado de Japón. El contenido científica es de carácter jurídico, el cual se analiza desde la perspectiva doctrinaria y legal.
- II. Metodología y técnicas de investigación: Los utilizados para el efecto tiene como base el método deductivo que llevó a la investigación de lo general a lo particular, y el analítico que se aplicó a las normas analizadas. Dentro de las técnicas de investigación utilizadas se encuentran las siguientes: La observación como elemento fundamental de todo proceso investigativo, apoyándose la sustentante en el mayor número de datos.
- III. La redacción: La estructura formal de la tesis compuesta por cinco capítulos se realizó en una secuencia ideal partiendo de los antecedentes históricos jurídicos y doctrinarios, llevando al lector en secuencia lógica hasta el tema central de la investigación el cual se verifica en los capítulos tercero, cuarto y quinto que complementan la comprensión del tema propuesto.
- IV. En cuanto al aporte científico: En la investigación el autor advierte la administración, gestión y la obligación posterior de todas las aportaciones realizadas por la cooperación

internacional.

- V. Conclusiones: Las mismas obedecen a la realidad guatemalteca, advirtiendo la inexistencia de un procedimiento operacional para la administración de estos recursos.
- VI. Recomendaciones: Las realizadas por la sustentante con congruentes de acuerdo al desarrollo de la investigación, manifestando la creación de un marco legal en el cual estén regulados todos aquellos procedimientos necesarios para la administración efectiva y gestión adecuada de las aportaciones internacionales hechas por Japón.
- VII. Bibliografía: La investigación se encuentra sustentada en consultas realizadas entre otros a los siguientes autores: Guillermo Cabanellas, Hugo H. Calderón Morales, Eduardo Jiménez de Aréchaga, Adolfo Miaja de la Muela, Max Sorensen, Erick Huitz, Carlos Larios Ochaita, Cesar Sepúlveda, Hermilio López Bassols. También se realizaron consultas de leyes principalmente la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley de lo Contencioso Administrativo.

Por todo lo anteriormente expuesto y en vista de haber sido satisfechas las exigencias del suscrito asesor por la estudiante ~~JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN~~, sin ninguna reserva doy mi DICTAMEN FAVORABLE al trabajo presentado.

Aprovecho la oportunidad, para suscribirme.



Lic. Carlos Ramiro Coronado Castellanos
Abogado y Notario
Colegiado No. 4,454

Lic. Carlos Ramiro Coronado Castellanos
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 22 de enero de 2013.

Atentamente, pase al LICENCIADO RICARDO ANTONIO ALVARADO SANDOVAL, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN, intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DOCTRINARIO DE LA FALTA DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS APORTADOS POR EL ESTADO DE JAPÓN A GUATEMALA, Y LOS EFECTOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS-SOCIALES".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyr.





Ricardo Alvarado Sandoval

ABOGADO Y NOTARIO

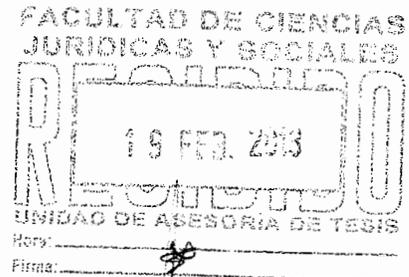
Colegiado

2259

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

19 de Febrero del año 2013

Dr. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
PRESENTE.



Dr. Bonerge Mejía:

Respetuosamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que en cumplimiento a lo dispuesto en la resolución de fecha veintidós de enero del año dos mil trece, procedí a revisar el trabajo de tesis del estudiante **JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN**, intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO DOCTRINARIO DE LA FALTA DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS APORTADOS POR EL ESTADO DE JAPÓN A GUATEMALA, Y LOS EFECTOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS-SOCIALES”**.

De la revisión practicada, se establece que el trabajo cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación universitaria vigente, en el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y por ello hago constar:

- I. En relación al contenido científico y técnico de la tesis elaborada, ésta abarca las etapas del conocimiento científico, el planteamiento del problema es considerablemente actual, debe tomarse en cuenta que la recolección de información realizada por el bachiller **JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN** fue de gran apoyo para el entendimiento del problema.
- II. El estudiante aborda el tema en forma ordenada y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones legales y doctrinarias, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, siendo los instrumentos normativos referentes la legislación actual.
- III. El contenido Teórico y el análisis Jurídico de este trabajo lo hace un documento de consulta y utilidad para el lector que se interese en temas de derecho Internacional, específicamente en relación a la cooperación internacional dirigida a Guatemala.

4a avenida 3-70 zona 1 Guatemala, Guatemala

Tel/ Fax (502) 2232-1429 Tel:2251-8855



Ricardo Alvarado Sandoval

ABOGADO Y NOTARIO

Colegiado

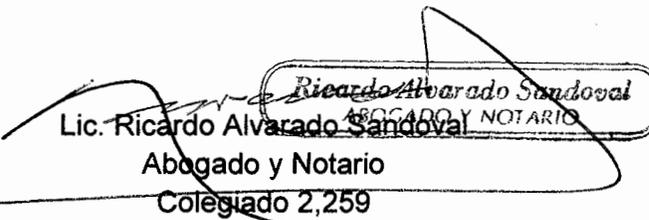
2259

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

- IV. Se establece que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento de los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- V. El trabajo de investigación referido cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el Artículo treinta y dos (32) de dicho normativo, ya que se pudo verificar su contenido doctrinario, Jurídico y técnico en la elaboración con redacción adecuada y de fácil comprensión.
- VI. Los métodos de investigación utilizados para la elaboración del presente trabajo son: el analítico, con el cual se estudió todas las partes generales del tema, el sintético, con el cual se concluye que no existe una adecuada institucionalización y fiscalización de la cooperación internacional recibida por Guatemala.
- VII. Al trabajo de Tesis se le hicieron las recomendaciones necesarias, las cuales fueron atendidas por el estudiante. Asimismo, el autor aportó al trabajo sus propias opiniones, las cuales se encuentran debidamente fundamentadas como planteamientos serios y ordenados con buen criterio jurídico.

En consecuencia, en mi calidad de **Revisor** de tesis me permito emitir **OPINIÓN FAVORABLE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado del autor amerita ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos profesionales de Abogado y notario.

Atentamente.


Lic. Ricardo Alvarado Sandoval
Abogado y Notario
Colegiado 2,259

4a avenida 3-70 zona 1 Guatemala, Guatemala

Tel/ Fax (502) 2232-1429 Tel:2251-8855



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 24 de mayo de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JORGE ALFREDO FUENTES GIRÓN, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DOCTRINARIO DE LA FALTA DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS APORTADOS POR EL ESTADO DE JAPÓN A GUATEMALA, Y LOS EFECTOS ECONÓMICOS-JURÍDICOS-SOCIALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/sllh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

A LA GLORIA DE DIOS:

Quien me brinda la sabiduría y la fuerza para seguir adelante.

A MIS PADRES:

Luis Francisco Fuentes Durán y Olga Elizabeth Girón de Fuentes; quienes me han brindado su amor, apoyo y confianza.

A MI HERMANO:

Luis Gerardo Fuentes Girón por sus consejos, confianza y por ser mi principal guía dentro de la carrera.

A MIS ABUELOS:

Sara Tello de Girón, Elisa Durán Díaz, Gerardo Girón Pereira; quien han sido una parte especial en mi vida.

A MIS AMIGOS:

Acsa Eunice Pocasangre Morales por su amor y apoyo en los momentos más difíciles y Alejandra María Domínguez Aldana por su amistad.

A MI CASA DE ESTUDIOS:

Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; por darme el conocimiento los principios y preparación para desarrollarme en mi vida profesional.



ÍNDICE

| | Pág. |
|-------------------|-------------|
| Introducción..... | i |

CAPÍTULO I

| | |
|--|----|
| 1. Administración pública | 1 |
| 1.1. El Estado..... | 1 |
| 1.2. Antecedentes históricos | 2 |
| 1.2.1. Edad media | 2 |
| 1.2.2. Doctrinas jurídicas romanas | 4 |
| 1.2.3. Europa siglo XIX..... | 8 |
| 1.3. Clasificación de los Estados..... | 11 |
| 1.4. Derecho administrativo..... | 12 |
| 1.4.1. Definición | 12 |
| 1.4.2. Derecho administrativo y su evolución | 14 |
| 1.4.3. La jurisdicción administrativa..... | 14 |
| 1.4.4. Principios del derecho administrativo | 16 |
| 1.4.5. Fuentes del derecho administrativo..... | 19 |
| 1.5. Procedimiento administrativo | 21 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. Actividad internacional | 23 |
| 2.1. Definición de derecho internacional público | 23 |
| 2.1.1. Clasificaciones de los Estados internacionales | 25 |



| | Pág. |
|---|-------------|
| 2.1.2. Antecedentes históricos del derecho internacional | 25 |
| 2.1.3. Principios del derecho internacional..... | 26 |
| 2.1.4. Fuentes del derecho internacional | 26 |
| 2.1.5. Marco legal internacional | 30 |
| 2.1.6. El derecho internacional administrativo..... | 34 |
| 2.2. Relaciones internacionales de Guatemala | 36 |
| 2.2.1. Relación internacional del Estado de Guatemala con otros Estados | 36 |
| 2.2.2. Relación diplomática de la República de Guatemala | 37 |
| 2.2.3. Instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional | 38 |
| 2.2.4. Unidades ejecutoras..... | 40 |

CAPÍTULO III

| | |
|--|----|
| 3. Cooperación internacional..... | 43 |
| 3.1. Origen y significado..... | 43 |
| 3.2. Antecedentes históricos | 45 |
| 3.3. Fuentes de cooperación internacional..... | 52 |
| 3.3.1. Bilateral | 52 |
| 3.3.2. Multilateral..... | 53 |
| 3.3.3. Vertical | 53 |
| 3.3.4. Horizontal, cooperación técnica en países en desarrollo | 53 |
| 3.3.5. Triangular | 54 |
| 3.3.6. Privada | 54 |



Pág.

| | |
|---|----|
| 3.4. Características generales de ayuda y cooperación al desarrollo | 54 |
| 3.5. Formas de adopción de la cooperación al desarrollo | 55 |
| 3.6. Clasificación de la cooperación internacional..... | 60 |
| 3.7. Organizaciones existentes en Guatemala..... | 61 |
| 3.7.1. La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)..... | 61 |
| 3.7.2. La cooperación japonesa para Guatemala..... | 64 |
| 3.7.2.1. Antecedentes históricos | 64 |
| 3.7.2.2. Voluntarios japoneses, recepción de becarios, donación cultural | 65 |
| 3.8. Cooperación internacional para el desarrollo | 66 |
| 3.9. Fortalecimiento de la cooperación internacional | 67 |

CAPÍTULO IV

| | |
|---|----|
| 4. Aporte internacional al Estado de Guatemala por parte de Japón..... | 69 |
| 4.1. Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala..... | 69 |
| 4.2. Cooperación japonesa en Guatemala..... | 70 |
| 4.2.1. Asistencia oficial para el desarrollo de Japón para Guatemala..... | 71 |
| 4.2.2. Condiciones de la cooperación japonesa para Guatemala | 72 |
| 4.3. Donaciones | 73 |
| 4.4. Programas de inversión (agrícola) | 73 |
| 4.5. Ayuda técnica- financiera | 74 |
| 4.5.1. Cooperación técnica (asistencia técnica)..... | 75 |
| 4.5.2. Cooperación financiera no reembolsable (donación) | 77 |
| 4.5.3 Cooperación financiera reembolsable (préstamo blando) | 79 |



4.6. Principales tratados Guatemala/ Japón vigentes 80

CAPÍTULO V

5. Debilidades interinstitucionales 83

5.1. Necesidad de la institucionalización 83

5.1.1. Cuerpos legales 86

5.1.2. Procedimiento administrativo 87

5.1.3. Ausencia de un manual operativo 88

5.1.4. Falta de información 89

5.2. Problemática en distribución y administración de los recursos 91

5.2.1. Problemática administración de los recursos 91

5.3. Efectos en la realidad guatemalteca 93

5.3.1. Efectos económicos 93

5.3.2. Jurídicos 94

5.3.3. Sociales 95

5.3.4. Consecuencias 96

5.4. Procedimiento para gestionar la cooperación 97

5.5. Transparencia internacional 97

CONCLUSIONES 99

RECOMENDACIONES 101

BIBLIOGRAFÍA 103

INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala ha tenido una relación económico-social de carácter internacional la cual ha dado como resultado el aporte de una serie de recursos para el desarrollo del país.

Sin embargo, a pesar que existe un procedimiento administrativo que tiene como fin el control y la administración de las aportaciones, este no es conocido y en ocasiones obviado por las autoridades no respetando los convenios bilaterales suscritos, trayendo consigo un decremento en las aportaciones realizadas y poco interés por la inversión de organizaciones internacionales.

Los métodos y técnicas de investigación utilizados en el presente trabajo, fueron el método de análisis y síntesis, así como el deductivo; se examinó la falta de una normativa nacional, así como la existencia actual de un cuerpo legal a nivel internacional y los factores que pueden producir la aplicación de este contrato dentro de las relaciones mercantiles, lo cual se llevó a cabo mediante la técnica bibliográfica y documental.

En el primer capítulo se desarrolla los temas concernientes a las partes de las cooperaciones internacionales así como evolución histórica, fuentes y principios de los Estados y de los procedimientos administrativos.

El segundo capítulo contiene el tema de la actividad internacional y su desarrollo en el transcurrir del tiempo y el papel que ha tenido Guatemala en dicha relación; en el capítulo tercero desarrolla las funciones, clasificaciones, tipos y papel que ha jugado en los países en vías de desarrollo.

En el capítulo cuarto se expone todo el aporte internacional que ha recibido el Estado de Guatemala por parte del Estado de Japón desde el inicio de su cooperación bilateral y la falta de un cuerpo legal que satisfaga las necesidades de gestión de recursos.

En el capítulo cinco expongo las debilidades interinstitucionales, los predicamentos y la recomendación de la implementación de cuerpos legales de cooperación internacional. Los métodos y técnicas de investigación utilizados, fueron el método de análisis y síntesis, así como el deductivo.

Se examinó la falta de una normativa de gestión de cooperación internacional, los puntos de vista desde las instituciones nacionales y agencia de cooperación internacional del Japón y los efectos económicos, jurídicos y sociales, lo cual fue llevado a cabo gracias a la técnica de bibliográfica y documental.

El objeto de las aportaciones es que todas aquellas comunidades que ya recibieron tanto la ayuda de provisión de equipos y materiales y técnicas de desarrollo, deben pasar dichos conocimientos e información a otras comunidades y vecinos del interior de la República con el objeto de promover y desarrollar a todas las regiones.

Las normas creadas deben de ser flexibles con relación a las donaciones y a las inversiones que está dispuesto a realizar el gobierno de Japón y a aprovecharlas de la mejor manera.

El motivo de la presente investigación es el aumento de más ayuda en el país y formar una relación estrecha entre las naciones, para esto la normativa actual debe tener una serie de beneficios y facilidades entre el comercio internacional, tanto de importación como exportación.

Guatemala debe solicitar la ayuda y cumplir con los requisitos que Japón solicita, designando representantes que sirvan como enlace entre los dos países y así corroborar que las aportaciones que brindan son utilizadas de la mejor manera y de uso práctico para un futuro.

Debe de tenerse como prioridad que no se pierdan, las técnicas y material proporcionado, con el transcurso del tiempo, y finalmente que marquen una trascendencia especial para el desarrollo sostenible de las comunidades en el interior de la República.

Una de las medidas que debe ser la creación de una institución fiscalizadora encargada de la supervisión de todo el procedimiento desde el momento de la aportación hasta la realización del fin para el que fue proporcionado.

Por lo que con la promoción de acciones para el aprovechamiento de la cooperación internacional, por medio de personal idóneo y capaz para desempeñar una correcta administración y gestión de los recursos.

La ayuda técnica internacional debe ser aprovechada para poder incrementarse y así las comunidades rurales puedan utilizar de manera correcta todos aquellos medios que les son proporcionados.

Con el establecimiento de un marco legal que puedan satisfacer las exigencias requeridas por la cooperación internacional japonesa, en la que se vean desarrollados y regulados todos aquellos procedimientos necesarios para la administración efectiva y gestión adecuada de las aportaciones internacionales y así mejorar la relación internacional.

CAPÍTULO I

1. Administración pública

La Cooperación Internacional es considerada como una de las acciones exteriores más importantes de los Estados, a través de la cual se persiguen y apoyan objetivos comunes enfocados al alcance del bienestar y desarrollo de los Estados considerados como subdesarrollados y que se encuentran en vías de su desarrollo.

Basándonos en la primicia que se debe tomar en consideración ciertos puntos que expondrán de mejor manera la relación internacional así como lo son sus intervinientes y cuáles son los principios básicos que deben respetarse dentro de los procedimientos administrativos que van sufriendo transformaciones a lo largo del tiempo y su desarrollo histórico que permite comprender todos los cambios que estos sufridos.

1.1. El Estado

Dentro del ámbito de la teoría del Estado existen muchas acepciones sobre qué es el Estado, existen tanto de carácter doctrinario, como jurídicas o legales y hasta las denominadas populares, cada una de ellas hace mención de diferentes elementos.

Propiamente interesa la jurídica o legal que define el Estado como una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, con el fin de obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad jurídica y moral, esta definición establece los elementos básicos con los cuales puede desarrollarse el Estado.

1.2. Antecedentes históricos

A través del transcurrir del tiempo y de la necesidad del hombre de organizarse para mantener orden entre las comunidades, el Estado ha evolucionado constantemente, desde su concepto, hasta su forma de organización.

Su historia data desde la polis griega, el imperio romano hasta el Estado moderno, y se establece que surge como una respuesta a la necesidad de organización y es un término reservado para un tipo particular de organización política que surge en la Edad Media.

1.2.1. Edad Media

Los individuos que por necesidad estaban sometidos al poder feudal, lucharon siempre en forma más o menos visible por su libertad. Aquellos que lograban escapar de las cargas señoriales acudían a las precarias ciudades, eran consideradas comunidades de hombres libres, a pesar de estar sometidas al dominio de un rey.

Conforme el paso del tiempo se originó una centralización progresiva, la autoridad real fue consolidándose a partir de la aparición de las caras o fueros, que eran instrumentos a través de los cuales se otorgaban privilegios a determinadas clases o ciudades, concediéndose asimismo a los individuos beneficiados derechos y libertades hasta entonces desconocidos; como contrapartida, cumplían la función de limitar el poder de los monarcas.

En el siglo XV, se produce la consolidación importante de los Estados nacionales y surge la figura de Maquiavelo, que usa métodos científicos, sin contenidos dogmáticos.

En pleno absolutismo, la autoridad real impera sobre una nación y surge el concepto jurídico político de frontera el cual se refiere al tránsito social entre dos culturas, las cuales son restringidas al ámbito político. Así van configurándose los elementos característicos del Estado (Nación, territorio, población, ejército nacional). Nace el Estado Nacional.

En el siglo XVIII surge un nuevo tipo de Estado, caracterizado por el desarrollo de la burguesía que choca con la nobleza, esta revolución permitió el desarrollo del capitalismo en poder y autoridad generados por la acumulación de capital y funciones políticas por parte de la burguesía en detrimento de la realeza.

La nobleza sufre modificaciones importantes en su rol de sustentar el poder del Estado, de igual forma se suscitan cambios de acuerdo a sus integrantes los cuales por costumbres normalmente sustentaban el poder. Surge entonces el Estado liberal, a partir de las revoluciones francesas, americana e inglesa.

Las comunidades pequeñas surgirían como una organización política que aplicaría uno de los fines más básicos del Estado, el bien común, los griegos concibieron a las polis griegas (Polis del griego πόλις, romanizado como polis, y asentado en español como voz plural invariable), es la denominación dada a las ciudades Estado de la antigua Grecia, surgidas desde la Edad Oscura hasta la dominación romana.

La polis es el marco esencial donde se desarrolló y expandió la civilización griega hasta la época helenística. En este tiempo se suscitó la fase unificación entre el núcleo urbano y el campo, característica esencial de la polis arcaica y clásica, no se cumplió hasta la segunda mitad del siglo VII a. C.

La estructura de la polis conlleva un establecimiento urbano, generalmente instalado al pie de una acrópolis, junto con una parte rústica compuesta por las tierras ciudadanos particulares.

Socialmente la polis se caracterizó por la existencia de un grupo de ciudadanos que disfrutaban de todos los derechos, de un grupo de extranjeros o metecos sin derechos pero libres, y de un tercer grupo, los esclavos, privados de libertad y que no disponía de ningún derecho. Como un complejo de problemas jurídicos, sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado en términos jurídicos, estableciéndolo como un conjunto de competencias y facultades.

A través de la historia se ha definido al Estado casi como sinónimo de gobierno, unificando a los seres humanos para vivir una forma de organización más clara, claro con sus representantes en ello, el Estado en efecto es una organización humana que va sufriendo transformaciones a lo largo del tiempo, va evolucionando y dando lugar a diversas formas que pueden ser reconocidas con más o menos facilidad en el tiempo y lugar en que aparecieron.

1.2.2. Doctrinas jurídicas romanas

La evolución del Estado en la antigüedad ha sido conformada por las doctrinas jurídicas de los romanos, como lo son las *societas*¹ y la de soberanía. Las *societas* descendían de un ente corpus llamado *civitas* que están contemplados por las *universitas*, que eran la unión de personas o un complejo de cosas formando una unidad.

¹ Boulding, Kenneth. **Las tres cartas del poder**. Pág. 8.

Dentro de las universidades, la *societas* fue la que más y mayor se nutrió de doctrina, que esto era a su vez, una institución jurídica y este sirvió de referencia para describir al Estado.

La doctrina consideraba a la *societas* una institución de *iure gentium*, esto es, una originada en el consentimiento. Las *societas* y por ende las *civitas*, es creada por los hombres. Que las *societas* sea una institución creada por el consentimiento, permite aplicar toda la doctrina que sobre el consentimiento se aplica a las obligaciones y contratos.

En la formación del Estado participan una serie de cosas que al parecer el primer dato o fuente, es el grupo de personas que es necesario y útil para constituir el Estado. "la humanidad es la existencia de un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, lo es cuál es la población".²

Esto surge de una convivencia en territorio y población, como se mencionó anteriormente, son elementos para la constitución de un Estado y así darle vida jurídica, organización y soberanía. Teniendo todos estos factores, el Estado empezaría a tomar un orden jurídico y político sobre la vida y forma de sus habitantes que lo conforman, es entonces cuando se dice que Estado no crea el derecho, sino el derecho crea al Estado.

De aquí no se trata pues de hacer un conocimiento acerca de la historia política del Estado, sino de una historia jurídica de una estructura y organización, susceptible de hablarse de una personalidad jurídica y sujeta entonces de derechos y obligaciones.

²Rodríguez Mendoza, Luis Daniel. **Teorías políticas acerca del Estado**. <http://www.monografias.com/trabajos6/hises/hises2.shtml>. Mayo 2013.

A esto se sugiere un elemento importante del Estado ya no físico sino formal, que vendría siendo la autoridad, ya que dicho elemento es el que lleva a la sociedad al bien común, o como lo define y clasifica Héctor González Uribe "para llevar adelante el bien público cuenta el Estado con un elemento de decisiva importancia, que es quizá el que lo caracteriza más visiblemente: la autoridad o poder público".³

En el derecho romano y refiriendo al derecho administrativo ya existía en la materia, pero la autoridad está reflejada en un derecho ilimitado frente a los gobernados, para ello en una monarquía absoluta o en un autoritarismo, donde en efecto la autocracia ostenta los caracteres contrarios a los elementos de la democracia, destacando entre ellos el de juridicidad, que implica la subordinación del poder público y consiguientemente de la actuación de todos los órganos del Estado al derecho.

Pero surge un elemento no favorable para el Estado desde el punto de vista histórico monárquico, y que es el constitucionalismo. Con el nacimiento del constitucionalismo, con la eclosión⁴ de ideas, que son aquellas que al expresarse y salir del interior de la mente que las albergaba, dan origen a movimientos, muchas veces revolucionarios, ya sea en el plano político, religioso, científico o artístico.

En este sentido la aparición súbita de un movimiento social da conflicto entre patricios y plebeyos en la antigua Roma en la época republicana, la del pensamiento del iluminismo y sus ideas liberales, se manifestó en la Revolución Francesa de 1789, el Romanticismo español hizo un movimiento político social en el siglo XIX, que afectó radicalmente la relación entre el Estado y sus habitantes.

³ Citado por Francisco Porrúa Pérez. **Teoría del Estado**. Pág.93.

⁴ Boulding Kennet. **Ob. Cit.** Pág 15.



Ya no se diría que el Estado o el soberano puede hacer lo que le plazca y que ninguna ley lo obliga, que nunca comete daños, sino por el contrario que existen una serie de derechos inalienables que debe respetar, que no puede desconocer porque son superiores y preexistentes a él.

En la época de las monarquías absolutas, el rey era indemandable e irresponsable; se ideó la teoría del fisco que venía a constituir una especie de manifestación privada del soberano, colocado en el plano de la igualdad con los administrados, de este modo se atemperaba en parte el rigor de la concepción soberana del rey.

Suprimido el Estado de policía, abandonada la monarquía absoluta como forma de gobierno, no cabría sino llegar a la conclusión de que toda la personalidad del Estado era la misma, y no precisamente igual que la del rey, sino que la del fisco. Sin embargo, casi todos los autores hablaron también de una doble personalidad del Estado, como poder soberano y como sujeto de derecho.

En la actualidad es muy difícil demandar o llevar al Estado frente a los tribunales para exigirle la reparación de daños; a esto, se formulan varias teorías: la indemandabilidad del soberano; en la cual el titular no puede ser llevado ante los tribunales como un litigante común, y tampoco pudo serlo el Estado moderno durante mucho tiempo, exigiéndose en Guatemala hasta 1900.

Lo anterior podría derivarse de lo que es llamado la irresponsabilidad del soberano, en el que un rey de un determinado territorio no podía dañar, es decir, no cometía daños desde el punto de vista jurídico, y por lo tanto no era responsable por los daños materiales que causara.

Los beneficios los tenían los distintos miembros de la familia real , así como los actos del príncipe eran todos aquellos hechos llevados a cabo por los hijos del rey, eran considerados como un acto de Dios, por encima del orden jurídico; su versión en el Estado constitucional fue la teoría de los actos de imperio e primer plano y posteriormente los actos de gobierno o institucionales.

Los actos de gobierno son actos del poder ejecutivo que no pueden ser impugnados judicialmente, del mismo modo que los actos del príncipe no podían ser llevados a la justicia.

1.2.3. Europa siglo XIX

En Alemania la materia del Estado se originó a mediados del siglo XIX con la denominación de Allgemeine Staatslehre (teoría general de Estado). El contenido de estos estudios que comprende esta disciplina ha variado de acuerdo con las distintas corrientes filosóficas, como por ejemplo, la dirección del positivismo jurídico de Gerber, Laband, y fundamentalmente por Jorge Jellinek, autor de una importante Teoría General del Estado.

La del formalismo jurídico, encabezada por Hans Kelsen, el decisionismo de Heller y Schmidt, y por último la corriente nacional-socialista vigente hasta la pasada guerra mundial por Hüber, Höhn, y Koellreuter. Es de advertirse, que estos autores procuran colocar a la Teoría del Estado como disciplina autónoma.

En Francia se engloban los estudios de la Teoría del Estado dentro de los programas de derecho constitucional, este estudio es basado con detenimiento en el derecho constitucional positivo de Francia.

Las elaboraciones de doctrina política francesa hay que buscarlas en los grandes tratados de derecho público y constitucional, de autores como Hauriou, Berthelemy, Esmein, Duguit, etc.

Un avance al respecto, lo representa la obra del profesor Marcel de la Bigne de Villeneuve Traite General de l'Etat, la obra, de Georges Burdeau, de la U. de Dijon, Traite de Science Politique o Tratado de Ciencia Política, quien hace una interesante construcción de doctrina política, en torno a la idea de poder, y el interesante y reciente libro de Halbecq L'Etat, son autorité, son pouvoir.

También existen en Francia cursos de ciencia política que han dado origen a nutrida bibliografía en la que destacan las obras de Maurice Duverger como El método en la Ciencia Política, Los partidos políticos, etc., pero sin que en las mismas, por la orientación del objeto de su estudio, se encuentre un análisis sistemático de los temas tradicionales de la Teoría del Estado.

En España, se incluyen los estudios de la Teoría del Estado dentro de los programas de derecho público y constitucional. En esta forma los tratadistas de derecho político dedican en sus obras diversos capítulos a los estudios de la teoría política, y los restantes al análisis de los textos positivos del derecho constitucional.

Son notables las obras de Posada, Ruiz del Castillo, Sánchez Agesta, Izaga, Galán y Gutiérrez, Francisco Javier Conde, Heras, Carro Martinez, García Pelayo y Tierno Galván.

La moderna tendencia de considerar a la Teoría del Estado como Sociología Política, se halla en el libro de Zafra Valverde intitulado Teoría fundamental del Estado.

En un país como Italia se encuentran muchos tratadistas que realizan estudios acerca de la Teoría del Estado, como una rama del derecho constitucional, como Palma, Miceli, Orlando y Santi Romano, o por los autores de derecho público como Ranelletti, Zanzucchi, Lessonna y más recientemente Gortari y Balladore Pallieri.

En la actualidad hay una tendencia hacia el estudio de la Teoría del Estado, como disciplina autónoma, siendo notable a este respecto la obra del profesor Alessandro Groppali Doctrina General del Estado e igualmente los estudios monográficos de Passerin d'Entreves.

El insigne filósofo del derecho Jorge del Vecchio ha hecho una síntesis de teoría política en su monografía Lo Statu, publicada en España con el nombre de Teoría del Estado la cual tiene como premisa la sociedad es el género, y el Estado es una de sus muchas especies.

En Bélgica, es de notarse la obra del profesor Jean Dabin Doctrina general del Estado, en la cual se estudian los problemas de la política desde un punto de vista teórico, elevándose del positivismo, y por lo ortodoxo de su doctrina en relación con la Filosofía Tradicional. Inglaterra y Estados Unidos en las disciplinas políticas reciben especial atención de los estudiosos, por su forma distinta con el cual se desarrolla su estructura básica con la cual se determina la forma de gobierno, estudio que en la actualidad es de gran relevancia.

Son de extraordinario valor las obras anglosajones de Historia de las ideas políticas como la clásica obra inglesa de Carlyle Historia del Pensamiento Medieval y la norteamericana de Sabine Historia del pensamiento político.

1.3. Clasificación de los Estados

Existen diferentes tipos de Estados de acuerdo con la organizaciones con la que estos hayan sido constituidos, teniendo diferentes clases de ordenamientos jurídicos y que estos a su vez están conformados por la reunión de varias entidades territoriales y políticas los cuales pueden o deben coexistir conjuntamente. La clasificación más general de los estados es:

I. Unitario.

Existe un solo ordenamiento jurídico, que rige sobre todo un territorio determinado, hacia los habitantes que en ella se encuentran sin ningún tipo de coexistencia con otro tipo de ordenamiento con el que se tenga que organizar para ejercer soberanía.

II. Federal.

Hay una coexistencia de ordenamientos jurídicos, pueden ser multiétnicas o extenderse por amplios territorios, aunque no necesariamente ha de darse alguna de estas situaciones. Con frecuencia las federaciones se constituyen sobre un acuerdo original entre estados soberanos.

III. Estados especiales.

Denominados también como ciudad-estado es un Estado que solamente consta de una ciudad y un exiguo territorio circundante los cuales son caracterizados por su pequeña extensión territorial, como por ejemplo Singapur o la Ciudad del Vaticano actualmente.

Aunque los motivos de su origen son variados, predominan las razones de tipo comercial (sobre todo en la Edad Media) y, en consecuencia, también de tipo político.

Las primeras ciudades-estado se hallaban al sur de Mesopotamia, entre los ríos Tigris y Éufrates, en el territorio de Sumer.

Los ciudadanos ya practicaban una cultura agraria. Alrededor del siglo IV a. C. los ciudadanos ya controlaban las aguas y las aprovechaban al máximo. Allí surgieron las ciudades-estado que eran muy independientes.

Algunos expertos incluyen una clasificación más, el provincial o local en el cual las provincias ejercen el poder que no han delegado a la Nación; así pues, se reservan la facultad de dictar leyes de orden administrativo.

1.4. Derecho administrativo

1.4.1. Definición

Existen diferentes definiciones de derecho administrativo, pero la que reúne todos los elementos necesarios para su comprensión es aquella que establece que “El derecho administrativo es aquel conjunto de normas jurídicas que se encarga de la regulación de la administración pública.

Se trata, por lo tanto, del ordenamiento jurídico respecto a su organización, sus servicios y sus relaciones con los ciudadanos”.⁵

Según Guerra Marcini el derecho administrativo es “la rama jurídica que fija los principio y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerado en todas sus esferas, tanto nacionales como locales.

⁵ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 19.

Identificando al Derecho Administrativo con relaciones sociales que se producen en la organización y la actividad del Estado, afirmando que es la rama jurídica que fija principios y analiza las normas”.⁶

El derecho administrativo se enmarca dentro del derecho público interno, esta rama del derecho contiene un conjunto de características propias e independientes que lo diferencian de las demás ramas, como principales se pueden señalar aquellas que contienen una particularidad en su contenido, entre las cuales pueden mencionar las siguientes:

I. Común.

Es aplicable a todas las actividades municipales, tributarias, etc.

II. Autónomo.

Tiene sus propios principios generales, sus normativa por lo que tiene la capacidad de subsistir por sí misma.

III. Local.

Esta característica se encuentra vinculada a la organización política de una región determinada.

IV. Exorbitante.

Excede el ámbito del derecho privado y no considera un plano de igualdad entre las partes, ya que el Estado tiene más poder que la sociedad civil.

⁶ Garcini Guerra, Héctor, **Derecho administrativo**. Pág. 23.



1.4.2. Derecho administrativo y su evolución

Los orígenes del derecho administrativo se remontan al siglo XVIII, con las revoluciones liberales que terminaron por derrocar al denominado Antiguo Régimen. Los nuevos sistemas políticos contemplaron la existencia de normas jurídicas abstractas, generales y permanentes para regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Por otra parte, el nuevo orden supuso el desarrollo de instituciones para el control del Estado, que ya no estaba en manos de un monarca absolutista.

En la actualidad, el derecho administrativo se aplica a todos los órganos e instituciones a través de los cuales actúa la administración pública. Estos órganos cuentan con poderes superiores a los que disponen los particulares conocidos como el imperium.

El derecho administrativo se encarga de actuar sobre los órganos administrativo cuando estos actúan haciendo uso de sus potestades públicas, es decir, haciendo uso de la facultad del imperium que rompe la igualdad entre las partes.

1.4.3. La jurisdicción administrativa

En la vieja época monarquía, existía la llamada justicia retenida, en la que el soberano decidía las contiendas entre partes; luego se pasa a la justicia delegada en el que el rey delega la decisión ante un consejo que sigue dependiendo de él, sin tener una verdadera independencia como un correcto tribunal de justicia.

El derecho administrativo tiene un efecto primordial para hacer efectiva la responsabilidad del Estado a través de los servicios públicos respecto de sus funcionarios, pero todo esto tiene que estar apegado al derecho y la legalidad.



El derecho administrativo como dice Miguel Iribarren Blanco, becario del área de derecho mercantil y de la empresa de la facultad de derecho de la universidad Oviedo, “que hay dos correctivos de la prerrogativa de la administración que reclama el instinto popular que la administración con la que actúe, pero que obedezca a la Ley.

Que actúe pero que pague el perjuicio, también se evita una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos que es preciso evitar que revierta al azar sobre un patrimonio particular en verdaderas injusticias, amparadas por un injustificado privilegio de exoneración”.⁷

El término Estado tiene un significado que es la organización del poder político centralizado de una comunidad nacional, ahora el término Estado, para las doctrinas contemporáneas, tiene un significado que es idéntico a comunidad humana.

El Estado es la comunidad nacional soberana, la nación moderna que ya ha logrado su independencia de otras naciones, este significado de la palabra Estado, coincide con la vieja palabra de polis, cuando Aristóteles habla de polis, se refiere a la comunidad humana.

En la época moderna, el Estado es reconocido como una nación que vive en un territorio y que ha conquistado soberanía propia.

Ciertas corrientes estudian fenómenos sociales, colocando al Estado como un capítulo de la ciencia social, y para los que estudian al Estado desde un punto de organización, como un fenómeno social ciertamente pero como algo distinto de lo social, es un fenómeno que se produce en la sociedad.

⁷Iribarren Blanco, Miguel, **Exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa**. Pág. 10.

Si la teoría del Estado tiene autonomía, si es una disciplina particular, ello quiere decir que el Estado tiene una peculiaridad dentro de lo social, esto es, como la organización política de una comunidad humana.

El Estado es un ente político real, constantemente se habla de él bajo múltiples aspectos y en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variados actos de la vida jurídica, desde la constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se le suele confundir.

La construcción conceptual del Estado debe fincarse lógicamente en el análisis de todos los factores que concurren en su formación, interrelacionándolos y expresándolos en una proporción sintética.

Como concepto formal, el Estado es único, denotando una idea abstracta que se proyecta diferentemente, a través de sus distintos métodos como lo son la inducción la cual consiste en observar críticamente dichos factores para conjuntarlos en un concepto, cuya formación debe estar precedida por la ponderación de ser del Estado.

1.4.4. Principios del derecho administrativo

El derecho administrativo, como rama del derecho, posee ciertos principios fundamentales que rigen organización y forma en que opera entre los cuales se encuentran:

I. Jerarquía.

Puede definirse como aquella relación de subordinación en la que los superiores imparten órdenes a los inferiores a efectos de cumplir con que les ha sido encomendado denominándosele a este como sentido vertical. Existe una excepción vertical que reina en toda la organización administrativa: el Presidente de la Nación está exento de la subordinación jerárquica porque es el jerarca máximo y no tiene sobre él ningún superior.

Desde otro punto se encuentran aquellos funcionarios que se encuentran en el mismo nivel los cuales tienen la misma jerarquía catalogándose como en sentido horizontal, un claro ejemplo de eso serían los ministros tienen la misma jerarquía.

El principio de la jerarquía en el derecho administrativo es utilizado para la atribución de tareas, para ejercer el control sobre el cumplimiento de lo ordenado y para la delegación de tareas a ciertos subordinados.

II. Competencia.

Es el conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás; cuando se crea el órgano se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer, en términos más simples es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar .

Las personas privadas tienen capacidad, las públicas tienen competencia; en el derecho público, un órgano no será competente hasta tanto una norma lo habilite para el cumplimiento de determinada función.

La competencia reconoce varios tipos, y puede ser en razón de:

I. Materia.

Es lo que el órgano puede hacer; por ejemplo, el Ministerio de Economía tiene competencia en todo lo que haga a la gestión financiera de la administración pública.

II. Grado.

Los órganos que se encuentran en un mismo nivel, como los ministros, son competentes para designar, cada uno de ellos, a los empleados de su ministerio, debiendo refrendar con su firma los decretos emanados de su ministerio. La ley de ministerios es la que regula la cantidad de ministerios que puede haber.

III. Lugar.

Determina el ámbito territorial en el cual el órgano tiene aptitud legal para actuar.

IV. Tiempo.

Se adquiere una vez que se está investido por el cargo para poder cumplir sus funciones. (Ejemplo: un ministro que tiene que asumir mañana no tiene competencia, la podrá tener a partir de mañana y una vez que renuncie habrá cesado la competencia).

V. Acto administrativo.

Es toda aquella declaración de voluntad administrativa; es decir que es una decisión que toma un órgano de la administración pública y que tiene efectos jurídicos sobre el administrado. El acto jurídico tiene por objeto la adquisición, modificación o extinción de derechos u obligaciones.

El acto administrativo no es sino una de las especies del acto jurídico (que es el género), y tiene efectos jurídicos sobre el destinatario o administrado. Aunque el acto administrativo no es la única forma de manifestarse que tiene la administración pública, sí es el único acto atacable.

VI. Servicio público.

Es la prestación que efectúa la Administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general. Es una prestación de actividades o de bienes, pero no de dinero. La prestación es directa cuando es la propia Administración la que realiza la prestación.

Si es indirecta, la prestación se lleva a cabo a través de los administrados, ya sea que éstos actúen en forma individual o bajo la forma de empresa.

1.4.5. Fuentes del derecho administrativo

Todas las ramas del derecho se fundamentan en sus fuentes los cuales son los actos o hechos pasados de los que deriva la creación, modificación o extinción de las propias normas jurídicas. A veces, también, se entiende por tales a los órganos de los cuales emanan las leyes que componen el ordenamiento jurídico. De lo anterior se desprenden, respectivamente, las nociones de fuentes del derecho entre las cuales se encuentran:

I. Constitución nacional.

Gran número de disposiciones relacionadas con el derecho administrativo se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala;

II. Ley.

La ley puede ser formal; es la sancionada por el Congreso; recibe un número identificador, y la material: Es el instrumento de naturaleza legislativa que no proviene del Poder Legislativo (v.g: reglamento, decreto).

III. Decreto-ley.

La doctrina nacional considera que es decreto-ley la norma de naturaleza jurídica dictada durante un gobierno de facto. Las normas creadas en los Gobiernos de Facto no se derogan una vez restablecida la regularidad constitucional para no crear anomalía jurídica, su derogación compete al órgano legislativo.

IV. Jurisprudencia administrativa.

La jurisprudencia está constituida por las sentencias judiciales concordantes sobre un mismo punto. Su misión es:

- A. explicativa: si la ley es oscura, su aplicación por los órganos judiciales supone aclarar y fijar su alcance;
- B. supletoria: la jurisprudencia debe dar solución a los casos que la ley no ha previsto;
- C. renovadora: la jurisprudencia prolonga la vigencia de la ley, y hace flexibles y duraderos sus principios

La jurisprudencia administrativa puede ser de 2 tipos, según su origen:

- A. Sentencias del fuero contencioso administrativo (sede judicial).
- B. Dictámenes de la Procuración del Tesoro Nacional (sede administrativa).

V. Doctrina.

Son los estudios científicos acerca de determinadas cuestiones. Es la opinión de los estudiosos de una rama del derecho y las soluciones que proponen. La doctrina estudia la legislación y también la jurisprudencia y hace las observaciones que estima pertinentes. No tiene fuerza obligatoria.

VI. Costumbre.

Es una fuente no escrita que resulta de la práctica constante y uniforme de un comportamiento con la convicción de que responde a una obligación jurídica. Por tanto tenemos que la costumbre se caracteriza por lo siguiente:

- A. Uniformidad en el modo de realización del hecho;
- B. Repetición constante e ininterrumpida del hecho;
- C. Generalidad de la práctica del hecho; y
- D. Duración de la práctica por cierto tiempo.

La costumbre de igual manera puede clasificarse en diferentes formas dependiendo sus características:

1. *Praeter legem*: o anterior a la ley, norma consuetudinaria que llena las lagunas de la ley, creando derechos en situaciones no reguladas legalmente.
2. *Secundum legem*: o que sigue a la ley.
3. *Contra legem*: No es admisible, en todo caso habrá que modificar la ley; sólo se acepta en casos esporádicos.

E. Precedentes administrativos: actos administrativos repetidos que pueden emanar de cualquier órgano de administración. El acto administrativo es la decisión, la jurisprudencia es la interpretación de esa decisión.

1.5. Procedimiento administrativo

Estudia las reglas y los principios que rigen para la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad de la administración. Se refiere, entonces, a las etapas, pasos o formalidades a las que deben sujetarse la administración y los administrados en el desarrollo de la función administrativa; estas formalidades aseguran la eficacia de la gestión de la Administración y el respeto de los derechos e intereses de los administrados.

CAPÍTULO II

2. Actividad internacional

2.1. Definición de derecho internacional público

Existen muchas acepciones sobre lo que es la actividad internacional, pero la esencia de todas es la misma: aquel conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones recíprocas entre una nación y otra, como personas morales que son y tienen, como los individuos el derecho de asegurar su existencia y su independencia.

De estas relaciones entre los diversos estados y naciones surgen deberes y derechos recíprocos, estos estipulan convenios o tratados por medio de los cuales se obligan unos respecto de otros, actualmente el derecho internacional también atribuye derechos y obligaciones a las organizaciones internacionales, las sociedades mercantiles y a los individuos, aunque sigue siendo cierto que el derecho internacional se ocupa primordialmente de los Estados.

El derecho internacional puede dividirse propiamente en derecho internacional público que es el conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente; destinadas a regular las relaciones externas entre, sujetos soberanos, los Estados, y otros sujetos a los cuales también se les confiere calidad de sujetos de derecho internacional.

Con el propósito de armonizar sus relaciones, construyendo un ideal de justicia mutuamente acordado por ellos, en un marco de certeza y seguridad que permita realizarla.

El derecho internacional público según Carlos Larios Ochaíta, es el “conjunto de normas que procuran una convivencia pacífica entre los Estados”⁸ y derecho internacional privado que es aquella rama del derecho que tiene como finalidad dirimir conflictos de jurisdicción internacionales.

Conflictos ley aplicable y los conflictos de ejecución y determinar la condición jurídica de los extranjeros, cabe recalcar que el derecho internacional privado no soluciona los conflictos, simplemente determina la norma o ley de qué país se debe utilizar en la solución de conflictos internacionales.

El juez Stanimir Alexandrov, define la controversia “como el conjunto de normas que establecen las leyes de cada Estado que rigen en las relaciones mutuas de propiedad entre los ciudadanos y los órganos económicos de las diferentes nacionales, también son de su competencia las normas que regulan la situaciones Jurídicas civil de los extranjeros”.⁹

El derecho internacional público posee ciertas características:

I. Es un derecho nacional: Cada país dicta sus propias normas de derecho internacional privado, lo cual puede llevar a conflictos entre los países.

II. Es un derecho positivo: Sus normas se encuentran en diversos textos legales, preferentemente en los códigos civiles. Pero también, y tal vez la más importante de las fuentes es la que se encuentran en los tratados, en los que los países a través de esas convenciones determinan la forma de resolver los conflictos de leyes.

⁸ Larios Ochaíta, Carlos, **Derecho internacional público**. Pág. 1.

⁹ Stanimir, Alexandrov A., **Defensa contra el uso de la fuerza en el derecho internacional**. Pág. 20.

III. Contiene un elemento particularizante que es el elemento extranjero dentro de la relación.

IV. Forum shopping: Consiste en la práctica de los abogados de plantear la solución de sus controversias internacionales ante aquel tribunal que pueden ser competente a tenor de la ley aplicable, le dará una respuesta jurídica más favorable a sus intereses.

2.1.1. Clasificaciones de los Estados internacionales

El derecho internacional está formado por las normas jurídicas internacionales que regulan las leyes de los Estados. Los acuerdos y tratados internacionales, las notas diplomáticas, las enmiendas y los protocolos forman parte de esta rama del derecho.

Las normas pertenecientes al derecho internacional pueden ser bilaterales o multilaterales. Los Estados suelen comprometerse a aplicar dichas normas en sus propios territorios y con un status superior a las normas nacionales. Otra rama del derecho internacional es el derecho internacional humanitario, en este caso, se trata de las normas que, en tiempos de guerra, protegen a los civiles que no forman parte del conflicto.

El derecho internacional humanitario intenta limitar el sufrimiento humano inherente a los enfrentamientos armados.

2.1.2. Antecedentes históricos del derecho internacional

El antecedente más remoto de un acuerdo de derecho internacional tuvo lugar en el año 3200 a.C. cuando las ciudades caldeas de Lagash y Umma acordaron la delimitación de sus fronteras después de una guerra.

A nivel general, el derecho internacional siempre ha estado enfocado a la preservación de la paz y a evitar el estallido de conflictos bélicos.

2.1.3. Principios del derecho internacional

Existen ciertos principios los cuales son comunes a los distintos Estados que ya han alcanzado una cierta objetivación del derecho interno. Esto hace una referencia a ideas jurídicas generales y fundamentales para su organización y no a cualquier precepto normativo.

- A. El principio de la buena fe.
- B. La prohibición del abuso del derecho.
- C. El principio de la cosa juzgada.
- D. La ley especial deroga la general.

2.1.4. Fuentes del derecho internacional

Doctrinariamente existen muchos autores que señalan distintas fuentes de derecho internacional pero básicamente las fuentes principales que cubren con todos los elementos esenciales que manifiestan el desarrollo de las relaciones internacionales se clasifican en:

- I. Directas o materiales.

Son aquellos factores de tipo social, político o económico que están aptos para crear o formar normas jurídicas internacionales aplicables a las relaciones de los Estados y demás sujetos de él, como es el caso de los tratados y las costumbres internacionales.

Los tratados pueden dividirse de dos formas, según las condiciones y la forma en que actúa pueden ser bilaterales o multilaterales, estas se pueden regir de acuerdo a las relaciones entre los Estados, siendo este un acuerdo escrito entre ciertos sujetos de Derecho internacional y que se encuentra regido por este.

Los tratados internacionales pueden constar de uno o varios instrumentos jurídicos conexos, y pudiendo ser estos denominados indiferente según su contenido. Como acuerdo implica siempre que sean, como mínimo, dos personas jurídicas internacionales quienes concluyan un tratado internacional.

Por ejemplo, los gobernantes de cada país se reúnen para ponerse de acuerdo con sus límites de países para no tener problemas posteriores con sus territorios y arreglar el conflicto de una forma en que cada una de ellas no rompa su relación pacífica. Lo más común es que tales acuerdos se realicen entre Estados, aunque pueden celebrarse entre Estados y organizaciones internacionales.

II. La equidad.

La equidad toma en cuenta criterios que no son meramente legalistas, esto se refiere a cuando se utiliza la letra muerta de las disposiciones legales, se cometería una injusticia, entonces se permite aplicar otros criterios de carácter humano, lo justo en el amplio sentido de la palabra.

En el derecho anglosajón conocido también como Common law esta institución existe, al punto de que en ciertas jurisdicciones existen tribunales específicos llamados cortes de equidad, en los comienzos del derecho internacional se consideró a la equidad como fuente importante del mismo, identificándolo con el derecho natural.

III. El ius cogens.

También se le llama derecho imperativo, se trata de una regla que ha sido aceptada y reconocida como tal por la comunidad internacionales de Estados en su conjunto, pero la carga de robar aceptación y reconocimiento queda a quien la invoca como tal.

Este derecho se acerca bastante en su carácter de obligatoriedad a lo que llamamos principios generales de derecho internacional aceptados. Puede tener su origen tanto en los tratados como en la costumbre, y es fuerza que puede llegar a nulificar tratados.

IV. La opinión pública.

Con la influencia que tiene en la actualidad los medios de comunicación, fácil es cambiar la opinión de la población, formar opinión y comunicar en pocos minutos a la totalidad de la opinión mundial la creación de corrientes que nos muestren el consenso.

El ir al encuentro de dicha opinión podría significar una perturbación seria a la paz y la tranquilidad mundial. De lo anterior se concluye que dicha opinión mundial si puede hacer inclinar la balanza de un conflicto y si lo puede hacer entonces significa que la opinión mundial si es una fuente importante de derecho internacional.

V. La costumbre internacional.

Es el procedimiento espontáneo de elaboración de derecho internacional resultante del comportamiento de los estados. Descrita en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como "la práctica seguida por los sujetos internacionales que es generalmente aceptada por éstos como Derecho".

VI. Los principios generales del derecho.

Los principios generales del derecho son los enunciados normativos más generales que, a pesar de no haber sido integrados formalmente al ordenamiento jurídico, se entiende que son parte de él, porque sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares, o bien recogen de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos.

Son enunciados normativos que expresan un juicio deontológico acerca de la conducta a seguir en cierta situación o sobre otras normas del ordenamiento jurídico. Cada uno de estos principios generales del derecho, es un criterio que expresa un deber de conducta para los individuos, el principio o un estándar para el resto de las normas.

A su vez, resultan medios auxiliares para la determinación del derecho internacional:

A. La jurisprudencia de los tribunales internacionales

B. Las opiniones de la doctrina

Se reserva, a pedido de ambas partes en la contienda, la posibilidad de fallar ex aequo et bono (según lo bueno y lo equitativo). Esto no constituye a la equidad en fuente, sino en medio elegido por los justiciables para solucionar sus disputas. Esto es así porque la equidad, analizada aisladamente, resulta ser un principio general del derecho, por lo que es fuente.

Además, según la doctrina internacionalista, es posible mencionar también ciertos actos que son considerados de gran importancia dentro de la relación internacional:

A. Los actos unilaterales de los Estados.

B. Los actos y resoluciones de las organizaciones internacionales.

Otros autores, en cambio, argumentan que las convenciones internacionales, la costumbre internacional, y los principios generales del derecho son las únicas fuentes que tienen tal carácter.

En muchos casos la doctrina expone también el ius cogens como una norma relevante y que la comunidad internacional en su conjunto entiende de obligado acatamiento y que sólo pueden ser revocadas por otra norma del mismo carácter.

Estas disposiciones tienen reflejo en los Artículos 53 y 64 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Pero, en último término, las normas de ius cogens son objeto de discusión y algunos países no reconocen su existencia. Generalmente, se las subsume en la costumbre internacional, con carácter de costumbre imperativa o - técnicamente- norma imperativa de derecho internacional general

2.1.5. Marco legal internacional

La Constitución Política de la República de Guatemala establece ciertos patrones formales dentro de los cuales el Estado debe encuadrar el contexto del derecho internacional público, el desarrollo que tendrá y la relevancia que de la norma internacional dentro del territorio guatemalteco.

El estableciendo de lineamientos de las relaciones internacionales que poseen los Estados para la cooperación, permite el poder encontrar soluciones a problemáticas concernientes al desarrollo sostenible de las comunidades de los países subdesarrollados y que se encuentran en vías de desarrollo.

“Artículo. 149. De las relaciones internacionales. Guatemala normara sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derecho humano, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados”.

Dicho precepto constitucional manifiesta que la normativa internacional guatemalteca guarda una estrecha relación con acontecimientos internacionales, media vez los resultados sean de beneficio mutuo y equitativo para todos los Estados intervinientes.

“Articulo 150. De la comunidad Centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica;, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad”.

“Articulo 151. Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas”. Guatemala guarda una estrecha relación con la cooperación centroamericana siendo solidarios en sus relaciones económicas y políticos que van dirigidas al desarrollo regional.

El Estado de Guatemala busca relaciones con países que tengan los mismos objetivos en lo que respecta al desarrollo económico, cultural y social buscando con esto soluciones que sean aplicables y viables de acuerdo a las realidades de ambos Estados.

A. Los tratados internacionales.

Los tratados internacionales, según Emmerich de Vattel, Hans Kelsen y Maquiavelo, es el convenio celebrado entre dos o más sujetos de derecho internacional. Tienen la finalidad limitada para crear una obligación jurídica que se determina con el cumplimiento del trabajo; por ejemplo: Si dos Estados celebran un tratado para fijar su frontera común, una vez que este objetivo se haya concedido, termina el tratado sin mayor complicación.

B. Tratado ley.

Están designados a crear una reglamentación jurídica permanente obligatoria, influyen en la aplicación y creación de las normas jurídicas, pero no son aptas de crearlas por sí solas; es decir, influye de manera especial en el procedimiento mediante el cual una norma es establecida.

Constituyen una importante fuente de donde emanan las normas del derecho internacional público, se trata de acuerdo de voluntades entre dos o más Estados implicados en documentos en donde se consigna por escrito obligaciones y derechos para los juristas, lo que da una mayor credibilidad o seguridad, regulando la conducta de los estados entre sí y órganos internacionales con el fin de promover y proteger el respeto de los derechos humanos, la paz y la armonía entre los estados.

Un tratado internacional también es definido como “un acuerdo escrito entre ciertos sujetos de derecho internacional y que se encuentra regido por este, que puede constar de uno o varios instrumentos jurídicos conexos, y siendo indiferente su denominación.

Como acuerdo implica siempre que sean, como mínimo, dos personas jurídicas internacionales quienes concluyan un tratado internacional. Por ejemplo los gobernantes de cada país se reúnen para ponerse de acuerdo con sus límites de países para no tener problemas con sus territorios”.¹⁰

El actual sistema de derecho internacional público puede caracterizarse como el conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente; destinadas a regular las relaciones externas entre, sujetos soberanos, los Estados, y otros sujetos a los cuales también se les confiere soberanía, cuando actúan en el marco de una sociedad internacional.

Con el propósito de armonizar sus relaciones, los Estados partes de un tratado construyendo un ideal de justicia mutuamente acordado por ellos, dentro de un marco de certeza legal y seguridad jurídica que permita realizar ciertos propósitos que en material de derecho internacional traería consigo beneficios.

Se trata de un conjunto de normas jurídicas con una estructura especialmente adecuada a los destinatarios del sistema y a las necesidades del mismo. La estructura del derecho internacional público es de coordinación, lo que le diferencia de las estructuras de subordinación de los sistemas internos, dónde los sujetos están sometidos a poderes que los condicionan.

¹⁰ Wikipedia. **Tratado internacional**, http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_internacional. Mayo 2012.

Esta estructura de coordinación, responde a que sus principales sujetos, los Estados, son soberanos, razón por la cuál, por definición, no admiten sometimiento a poder material ajeno que les condicione, aunque si se subordinan, sin perder su atributo, a reglas jurídicas que le obligan sin excepción.

El derecho internacional está integrado por acuerdos entre estados tales como tratados internacionales (denominados tratados, pactos, convenios, cartas, memorándum o memoranda (según el caso), intercambio de notas diplomáticas, enmiendas, anexos y protocolos de tratados, entre otros— como también por la costumbre internacional, que se compone a su vez de la práctica de los Estados, que éstos reconocen como obligatoria, y por los principios generales del derecho.

Además, en el ámbito multilateral, el derecho internacional se nutre de los acuerdos a los que lleguen los Estados en el marco de los organismos internacionales a que pertenezcan y, dentro de éstos, de aquellos acuerdos que se comprometen a aplicar. En ambos casos, bilateral o multilateral, el nivel adquirido al comprometerse un Estado es el de poner en vigor la norma acordada en su propio territorio y aplicarla por encima de las normas nacionales.

2.1.6. El Derecho internacional administrativo

El derecho administrativo internacional señala que existen dos tipos de administración: la primera consiste en que la administración de la sociedad internacional como realidad orgánica, tratándose en este caso de una organización administrativa internacional y la segunda como la administración de los Estados en el ámbito internacional, se refiere a una organización administraba interior para asuntos internacionales.

Así destaca que es indiscutible que de acuerdo con lo señalado, puede distinguirse entre:

A. Derecho Internacional Administrativo que regula las relaciones derivadas de la existencia de una sociedad internacional.

B. Derecho Administrativo internacional que regula la actividad del Estado enderezada a la realización de sus fines más allá de sus fronteras nacionales.

Estas dos disciplinas han surgido del derecho internacional público y privado y del derecho Administrativo, debido al enorme desarrollo de las relaciones internacionales, muchas de las cuales requieren adoptar determinadas conductas uniformes para el cumplimiento de ciertos servicios.

El derecho Internacional "presta su asistencia a la administración para resolver situaciones que esta por sí no puede solucionar y se ponen al alcance de la administración, sintetizan el esfuerzo colectivo de otros Estados y organismos Internacionales, tendientes a resolver los problemas planteados organismos especializados".¹¹

Además de lo señalado es procedente, que lleva implícito la existencia de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho administrativo. Garcini manifiesta que puede señalarse otras a saber.

El derecho administrativo tiene a su cargo la organización administrativa de los servicios para la política internacional y comercial. Los tratados internacionales, deben de tener presente el acatamiento de estas normas.

¹¹Calderón Morales, Hugo. **Derecho administrativo I**. Pág.8.

Se puede concluir que existe una estrecha relación entre el derecho administrativo y el derecho internacional y es importante acotar que dentro del derecho internacional se regulan muchas actividades relacionadas con donaciones internacionales y prestación de servicios públicos.

2.2. Relaciones internacionales de Guatemala

2.2.1. Relación internacional del Estado de Guatemala con otros Estados

En el ámbito bilateral, Guatemala mantiene relaciones diplomáticas con 149 naciones, sin embargo, sólo cuenta con 37 embajadas residentes alrededor del mundo, y a través de 18 países se llevan 54 concurrencias donde no se cuenta con una sede diplomática residente.

La Representación Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas mantiene los contactos diplomáticos con el resto de países a través de sus Misiones en la sede de la Organización.

Las embajadas de Guatemala suelen concentrarse en los países con los que históricamente se han tenido nexos políticos, culturales o comerciales significativos, entre ellos, los países centroamericanos, del norte de América, la mayoría de Suramérica, algunos del Caribe dentro del continente americano.

Dentro de continente Europeo de igual forma se tienen relaciones estrechas entre algunos Estados, principalmente los socios tradicionales en Europa, la Federación Rusa, Egipto, Israel y tres países asiáticos; los cuales podemos mencionar a la República de Corea, Japón y la República de China (Taiwán).

Es necesaria la presencia guatemalteca en importantes zonas geográficas donde existen intereses potenciales importantes como el Caribe anglófonoel continente Africano, el Golfo Pérsico, Europa Central, el Sudeste asiático, la India y Oceanía.

La insuficiente presencia física en el mundo se debe a los limitados recursos financieros del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo cual, la distribución de las Misiones Diplomáticas constituye un asunto permanente de examen, para evaluar el costo de oportunidad de estar ausente en regiones de gran importancia.

En virtud de lo anterior, se evalúa la posibilidad de compartir, con otros países centroamericanos, una instalación física común a efecto de disminuir gastos y tener recursos que permitan extender la presencia física en las regiones mencionadas anteriormente.

2.2.2. Relación diplomática de la República de Guatemala

Guatemala tiene una relación política con países con cuyo desarrollo económico, social y cultural sea análogo, gracias a sus fines similares ha llegado a desarrollar una relación diplomática y formar políticas bilaterales de cooperación instalando para dicho fin embajadas que puedan estrechar esfuerzos con respecto a sus fines en común manteniendo una relación bipartita.

Guatemala tiene relaciones diplomáticas con 149 países las cuales se encuentran divididas de la siguiente manera.

I. 37 Embajadas residentes en el exterior

II. 54 Concurrencias desde 18 países de embajadas residentes en el exterior



III. 57 Países con los que se mantiene relación diplomática a través de la Misión en Nueva York ante las Naciones Unidas.

IV. 4 Misiones ante organismos internacionales, Organización de Naciones Unidas de Nueva York, Organización de Naciones Unidas Ginebra, Organización de Estados Americanos, Organización Mundial del Comercio.

2.2.3. Instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional

El marco jurídico nacional que enmarca las acciones de la cooperación internacional se define fundamentalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica del Presupuesto, y en las leyes ordinarias.

Los reglamentos internos que determinan las competencias y funciones de las instituciones rectoras: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio finanzas y la Secretaria General de Planificación. La gestión, negociación y contratación de la cooperación internacional en el país, es una competencia compartida de las tres instituciones.

También tienen implicaciones para la cooperación internacional, la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas y la Ley de Contrataciones del Estado. El Ministerio de Relaciones Exteriores, es el responsable de los acuerdos, convenios, relaciones externas y otros arreglos con otros Estados y con organismos internacionales.

En la suscripción de instrumentos internacionales se toman en consideración igualmente los arreglos bilaterales que confieren la formalización de la cooperación internacional a otros entes institucionales como la Secretaria General de Planificación.



El Ministerio de Finanzas Públicas, es la instancia responsable de la formulación y evaluación del presupuesto, participa con la **Secretaria General de Planificación** en la inversión pública, gestiona el endeudamiento nacional y los programas de financiamiento externo que requieren fondos de contrapartida nacional. Tiene como función, dar su refrendo a los acuerdos gubernativos para la aceptación y aprobación de donaciones.

Es el encargado del diseño y gestión de fideicomisos, fondos y otros instrumentos financieros, que son de gran importancia para el desembolso alineado de la ayuda y del sistema de compras y contrataciones del Estado, esencial para promover la utilización de los procedimientos nacionales.

La **Secretaria General de Planificación** tiene competencias fundamentales en la definición de las prioridades nacionales y en la formulación de las estrategias de desarrollo que orientarán la complementariedad de los recursos externos y su aplicación.

Asimismo, le corresponde la priorización, gestión, negociación, administración y contratación de la cooperación no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada al país con el fin de ayuda al desarrollo sostenible de las comunidades más pobres en el interior del territorio guatemalteco.

Es responsable de implementar los sistemas de información y de coordinar los procesos de alineación de la cooperación, así como también, participar en la formulación del **Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República**.

2.2.4 Unidades ejecutoras

Estas son aquellas entidades autorizadas por el país para ejecutar directamente o por medio de unidades específicas, los programas o proyectos financiados con recursos que se han obtenido de fuentes cooperantes. Su función principal es la de normar, coordinar, planificar y ejecutar proyectos y programas provenientes de la cooperación internacional.

Los principales objetivos de las unidades ejecutoras en el sistema evaluativo se refieren a proporcionar seguimiento a la cartera de proyectos que tienen en administración o en ejecución, a fin de elaborar planes operativos anuales así como notas de solicitud de información.

Los planes debe de ser revisados y comparados con los resultados de la evaluación con los criterios utilizados por cada sector para fortalecer el flujo de información hacia la Secretaria General de Planificación y conocer el cumplimiento de las expectativas por parte de los programas o proyectos realizados a fin de preparar informes ejecutivos.

En la normativa presupuestal, las unidades ejecutoras tienen a su cargo la ejecución de proyectos de inversión pública, siendo responsables de elaborar los anteproyectos de los presupuestos de las instituciones, involucrando para ese fin a las unidades de administración financiera, unidades productoras, y autoridades responsables de programas y proyectos.

El Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público del Ministerio de Finanzas Públicas, las define como las unidades administrativas responsables en forma total o parcial de la gestión a nivel de una acción presupuestaria.

Son subordinadas a una unidad responsable, donde se desconcentra parte del ejercicio presupuestario a una delegación o unidades administrativas, pueden ubicarse en áreas geográficas distintas y se les responsabiliza de llevar el registro contable de sus operaciones.

Son consideradas como dependencias pertenecientes a una institución que tienen la potestad de ejecutar parte del presupuesto global y el adquirir bienes y servicios.

Se consideran unidades ejecutoras todas aquellas entidades descentralizadas tales como los ministerios, municipalidades, consejos de desarrollo, fondos sociales, agencias oficiales de cooperación, entre otros. En su acepción más amplia, representan a los entes subsidiarios de la administración y ejecutores de los programas, subprogramas y proyectos establecidos para efecto del ejercicio presupuestario.



CAPÍTULO III

3. Cooperación internacional

3.1. Origen y significado

La cooperación internacional es considerada como una de las acciones exteriores más importantes de los Estados, principalmente los desarrollados y que se encuentran en la disposición de ayudar, a través de la cual se persiguen y apoyan objetivos comunes de todos los Estados, los cuales se ven enfocados al alcance del bienestar y desarrollo de los Estados considerados como subdesarrollados y que se encuentran en vías de desarrollo.

Para lograr los objetivos de desarrollo propuestos por la cooperación internacional, los procesos administrativos en materia de internacional es definida como "procesos por medio de los cuales los Estados desarrollados transfieren recursos materiales, técnicos y financieros a otros Estados menos desarrollados con la finalidad de apoyar sus esfuerzos para alcanzar el desarrollo."¹²

Generalmente la cooperación internacional es estudiada y considerada como un fenómeno geopolítico, tecnocrático o humanitario¹³, debido no sólo a los objetivos filantrópicos que persigue sino también a la selección, por parte de los Estados cooperantes, de las regiones receptoras de la cooperación bajo parámetros técnicos y de desarrollo tales como el nivel de analfabetismo, el nivel de pobreza absoluta y relativa, la mortandad de niños y mujeres, el desarrollo sostenible.

¹² Chalí López, Rony Abiu. *Caracterización de las principales fuentes de cooperación internacional que tienen relación con Guatemala*. Pág. 1.

¹³ Montúfar, César. *América latina y el (des)orden global neoliberal. Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo*, Pág. 245.

Sin embargo la Cooperación Internacional es un fenómeno más complejo ya que juega, dentro del Sistema Internacional, un papel activo y determinante ya que es considerado como un medio más a través del cual los lineamientos o reglas internacionales son transferidos hacia los Estados receptores con la finalidad de garantizar no sólo la modernización en los Estados receptores sino también su adhesión al Sistema Internacional vigente en determinado contexto.

Ésta finalidad la alcanza a través de los mecanismos, políticas de cooperación, fondos y destinos que poseen y aplican los Estados cooperantes.¹⁴

De esta manera la cooperación internacional se convierte, junto con las normas internacionales, las declaraciones y recomendaciones de los Estados hasta sus intervenciones político/militares, en un proceso más utilizado por los Estados para garantizar el orden internacional.

Actualmente la cooperación internacional además de transferir los lineamientos del Sistema Internacional basados en la globalización se ha convertido en uno de los principales fenómenos y características de este sistema debido a que permite el alcance de algunos de los elementos propios de la globalización.

Ello se debe a que la cooperación internacional juega un papel determinante como medio a través del cual se impulsan los procesos de integración entre los Estados como resultado de la coordinación de sus acciones enfocadas al alcance de fines u objetivos comunes, cuya tendencia es la conformación de bloques regionales, finalidad propia del proceso de globalización.

¹⁴ *Ibid.* Pag. 250.

Por lo tanto, la cooperación internacional dentro del actual Sistema Internacional es considerada como una de las condicionantes no sólo para el alcance del desarrollo y bienestar de los Estados menos desarrollados sino también como una de los requisitos para el impulso del proceso de la globalización fines comunes, coordinación, interrelación, integración, bloques regionales.

3.2. Antecedentes históricos

La principal finalidad de la cooperación internacional es el desarrollo; este fue el elemento que determinó el impulso de la cooperación internacional después de la Segunda Guerra Mundial, la cual se concretizó en el llamado Plan Marshall, impulsado por Estados Unidos de América en 1947, cuyo eje principal era la ayuda económica a los Estados devastados por la guerra.

A partir de este momento la cooperación internacional se convirtió en un elemento importante dentro de la política exterior de los Estados, principalmente de aquellos considerados como desarrollados, los cuales impulsaban programas o planes de ayuda a Estados devastados no sólo por la guerra sino también por problemas internos como la pobreza, hambre, enfermedad e inseguridad.

Estas acciones de ayuda y cooperación son analizadas por el paradigma globalista/internacional el cual afirma que aún con la existencia de diferencias de desarrollo entre los Estados, existen ciertos valores o intereses comunes que supeditan la intencionalidad de hacer prevalecer intereses particulares dentro de las relaciones internacionales. Estos valores o intereses comunes se convierten en factores determinantes que influyen en la toma de decisiones de los Estados.



Estos factores poseen tanta importancia a nivel internacional que se convierten en las bases constitutivas de las instituciones internacionales las cuales buscan la concretización de los valores comunes mediante la conversión de éstos en normas internacionales.

Un ejemplo de ello es la Organización de Naciones Unidas (ONU) cuyos principales fundamentos son los valores comunes de paz, seguridad, bienestar y desarrollo, los cuales son concretizados a través de las acciones o decisiones coordinadas y de cooperación que se toman dentro de dicha organización las cuales reflejan la búsqueda y mantenimiento del respeto a estos valores.

La cooperación internacional también es analizada por otros paradigmas tales como el realista, el cual hace una crítica al paradigma globalista en base a que éste último omite uno de los principales factores dentro del sistema y la cooperación internacional: el poder.

El paradigma realista se basa en la consideración de la existencia de un sistema internacional desigual el cual es perpetuado a través de todas las acciones de los Estados incluyendo la cooperación; por ello analiza la cooperación internacional sobrepasando las acciones de cooperación de los Estados a través de la búsqueda de explicaciones de las intenciones implícitas de éstas acciones.

Éste paradigma basa su análisis en los cambios que ha tenido la cooperación internacional en distintos contextos, cambios que se han evidenciado con el transcurrir del tiempo refiriéndose propiamente en la cantidad, composición y orientación de la cooperación.

La explicación a estos cambios consiste en la consideración de que la cooperación internacional, además de ser un elemento ético de los Estados cooperantes, es un medio a través del cual los intereses nacionales que poseen los Estados cooperantes en determinados contextos internacionales son transferidos a los Estados receptores.

Los intereses nacionales existentes en las acciones de cooperación pueden ser denominados como huéspedes debido a que se mantienen de manera permanente y continua en todas las acciones de los Estados intervinientes, incluyendo las acciones de cooperación.

Esto trae como resultado el cuestionamiento de la verdadera finalidad de la cooperación la cual puede ser vista únicamente como una cortina de humo que no permite visualizar los verdaderos intereses de dominio, influencia y hegemonía de los Estados cooperantes.¹⁵

Sin embargo aun cuando se considere a la cooperación internacional como un medio de transferencia de los intereses de los Estados cooperantes, su funcionalidad dentro del sistema internacional no se limita únicamente a la transferencia esos intereses sino también a la cooperación.

Afirma César Montúfar, que la cooperación internacional es¹⁶ como una fuerza reguladora de las interacciones entre los Estados partes y como una fuerza modeladora de las estructuras estatales de los Estados receptores de la cooperación internacional, dándole así un papel más complejo a la Cooperación Internacional dentro del Sistema Internacional.

¹⁵ Edwards, Michael, *Un futuro en positivo, la cooperación internacional en el siglo XXI*. Pág.65.

¹⁶ Montúfar, César, *Ob,Cit*. Pág.225.

La atribución de fuerza reguladora y modeladora otorgada por César Montúfar a la cooperación internacional se basa en un estudio realizado en el cual analiza a la cooperación internacional como un medio en el cual los lineamientos o reglas internacionales vigentes en determinados contextos internacionales, reflejo de los intereses de los Estados desarrollados, son transferidos a los Estados receptores con la finalidad de garantizar la adhesión de esos Estados a las reglas del sistema Internacional.

○ Esa garantía de adhesión de los Estados receptores al sistema Internacional es alcanzada mediante el impulso por parte de la cooperación Internacional de cambios o transformaciones dentro las estructuras estatales de los Estados receptores con la finalidad de configurar un Estado con un modelo de desarrollo que coincide con las características del sistema internacional.

○ De esa suerte se considera a la cooperación internacional como un medio a través del cual son transferidos los lineamientos internacionales de la cooperación y los modelos de desarrollo sostenible existentes en el sistema internacional en un contexto determinado.

Esa funcionalidad de la cooperación es alcanzada mediante el uso de ciertos mecanismos, condicionantes y sectores priorizados que acompañan a las acciones de cooperación de los Estados.

Los Estados receptores debido a la respuesta que éstos Estados realizan ante la constante institucionalización de flujos económicos normados, regulados, enfocados a determinados sectores y condicionados de parte de los Estados cooperantes.



Esta afirmación se evidencia en el comportamiento que tuvo la cooperación internacional durante el contexto de la Segunda Guerra Mundial en donde los lineamientos internacionales estaban enfocados en el fortalecimiento del Estado-Nación con la finalidad de impulsar un Estado céntrico, planificador e intervencionista en los aspectos económicos y comerciales que garantizara la seguridad no sólo política sino también económica.

De esta manera, la cooperación internacional estaba dirigida al desarrollo del capital físico a través del apoyo a proyectos de infraestructura nacional así como al fomento y desarrollo de la industria sustitutiva; esto fue evidente en la región latinoamericana en donde la cooperación internacional estuvo en su mayoría dirigida a los proyectos de construcción del ferrocarril y explotación minera.

Durante el contexto de la guerra fría se establecen a nivel global los lineamientos internacionales enfocados al neoliberalismo, esa es la razón por la cual las principales condicionantes para dar la cooperación estaban basadas en la liberalización de la economía, la apertura de los mercados y la disminución del accionar estatal; aunado a la priorización de los sectores de productividad, descentralización, poder local, entre otros.

Este cambio de modelo de desarrollo de un Estado céntrico, planificador e intervencionista a un Estado descentralizado, participativo y con un accionar limitado en la economía, características propias del neoliberalismo, fue facilitado en la región latinoamericana por la llamada crisis de la deuda suscitada durante las décadas de los años setenta y ochenta.

La crisis fue resultado del bajo ingreso de los Estados cooperantes lo cual ah provocado la baja productividad en los mismos aunado al aumento del precio del petróleo a nivel internacional lo cual acrecentó la deuda heredada de los países latinoamericanos.

Las soluciones a éstas crisis se resumieron en los llamados Programas de Ajuste Estructural los cuales se basaban en recomendaciones de cambios políticos y económicos que los Estados latinoamericanos debían de realizar para poder acoplarse a los nuevos sistemas, es establecieron recomendaciones que se basaban en las tendencias neoliberales existentes en ese contexto.

Nuevamente la cooperación internacional se convierte en un canal para el cumplimiento de esas recomendaciones a través de la consideración las recomendaciones como condicionantes para la cooperación así como a través de la priorización descentralizada de los sectores sociales.

Los actuales lineamientos internacionales de cooperación internacional se basan en la globalización dentro de la cual la integración e interrelación entre los Estados cobra gran importancia debido a que ésta es vista como un medio a través del cual se puede alcanzar el desarrollo de los Estados que se encuentran en vías de desarrollo y que no cuentan con los medio suficientes para ese fin.

Sin embargo, esta interrelación se convierte a su vez en una amenaza para la seguridad de los Estados debido a que los problemas económicos, sociales y políticos adquieren la dimensión global por lo que se trata ahora de la búsqueda de una seguridad internacional.

Los lineamientos de la globalización y los problemas globales también influyen en la cooperación internacional, la cual ha adquirido nuevos discursos como la disminución o erradicación de la pobreza, igualdad de género, sostenibilidad, participación, entre otros; en búsqueda de la promoción del bienestar y desarrollo social de los Estados.¹⁷

Esa es la razón por la cual la cooperación internacional está enfocada a los sectores de salud, educación, medio ambiente, entre otros; con la finalidad de disminuir los problemas económicos-sociales de repercusión internacional.

Sin embargo la cooperación internacional vincula la solución a estos problemas con las acciones neoliberales que se convierten en condicionantes que los Estados receptores deben de cumplir para beneficiarse de dicha ayuda.

Dentro de las actuales condiciones previas para obtener la cooperación internacional se encuentra la petición de los Estados cooperantes hacia el esfuerzo de los Estados receptores en el impulso de políticas nacionales encaminadas a la lucha contra la corrupción, el libre comercio, el apoyo a la propiedad privada y el establecimiento de estrategias de reducción de la pobreza.

Estas últimas han sido determinantes para la obtención de la cooperación internacional debido a que su formulación y lineamientos deben de coincidir con los estándares establecidos por los algunos organismos internacionales cooperantes; caso contrario el Estado perdería el acceso a los créditos comerciales, así como a toda cooperación y financiación tanto de esos organismos internacionales como de otros acreedores y donantes.

¹⁷ Fernández Andrade, Rubén y Jorge Balbis. **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2002. Una evaluación independiente de la cooperación internacional.** Pág. 101.

Todo lo anterior demuestra el cómo la cooperación internacional ha ido cambiando, según el contexto internacional, en sus mecanismos, sectores priorizados políticas de cooperación y condicionantes como respuesta a su funcionalidad de canal de transferencia de los lineamientos internacionales hacia los Estados receptores.

La razón por la cual se ha observado un cambio en el comportamiento de la cooperación internacional ha estado enfocada en aspectos que van desde el fortalecimiento del Estado en su búsqueda de la seguridad económica y política (contexto de la Segunda Guerra Mundial) hasta el Fortalecimiento de la interdependencia, la seguridad humana global y la gobernabilidad local (contexto de la Globalización).

3.3. Fuentes de cooperación internacional

En una relación de gobierno a gobierno existen una serie de fuentes fundamentales que constituyen los pilares de una buena relación, la cual se realiza a través de los representantes diplomáticos.

Los gobiernos donantes cuentan con instituciones o agencias que buscan determinar la política en la materia y administración de los recursos respetando las fuentes principales de la cooperación internacional.

3.3.1. Bilateral

Este tipo de relación internacional se efectúa entre dos gobiernos, ya sea directamente entre ellos o a través de una agencia gubernamental dedicada a la cooperación. Puede provenir de un país industrializado o de un país generalmente con un alto desarrollo.

3.3.2. Multilateral

Proviene de organismos internacionales, gubernamentales, regionales o subregionales conformados por diversos países miembros, puede ser financiera o técnica, la participación consiste en que varios países se ven interesados organizaciones de carácter internacional.

3.3.3. Vertical

La fuente es un organismo internacional o una agencia de un país industrializado altamente desarrollado hacia un país en desarrollo o en vías de ello, y se le denomina cooperación bilateral vertical. Se conoce también como cooperación norte-sur por realizarse entre países desarrollados y países en desarrollo o en vía de desarrollo.

3.3.4. Horizontal, cooperación técnica en países en desarrollo

También llamada cooperación técnica para el desarrollo (CTPD) facilita la transmisión de conocimientos en todos los campos de actividad humana así como el intercambio de capacidades entre los países en desarrollo. Esta cooperación se realiza entre países con una mismo o similar desarrollo económico, también se le puede llamar cooperación bilateral sur-sur.

Esta consiste en pasantías, envíos o recepción de expertos, seminarios, cursos, talleres de corta duración. Esta se realiza con costos compartidos. El país que envía los profesionales asume la financiación de los costos de su desplazamiento, el que recibe para viáticos y gastos operativos. También se puede contar con recursos de una fuente de cooperación internacional.

3.3.5. Triangular

Es una modalidad en la cual un proyecto se apoya en una tercera fuente bilateral o multilateral.

3.3.6. Privada

Se deriva de la banca privada, instituciones financieras privadas o proveedores sin aval oficial en el caso de la cooperación financiera de organismos privados de cooperación técnica y de organizaciones no gubernamentales (ONG).

3.4. Características generales de ayuda y cooperación al desarrollo

La ayuda se puede analizar de forma:

A. Multilateral.

Son fondos canalizados por organizaciones internacionales, generalmente, a través, de sus propios proyectos de cooperación. Estos fondos proceden de las cuotas obligatorias o de las contribuciones voluntarias que los países donantes aportan a dichas organizaciones.

B. Bilateral.

Se realiza directamente desde un país donante a un país receptor, bien, a través, de sus propias administraciones públicas, o bien, por medio de organizaciones de desarrollo no públicas.

El sistema de cooperación al desarrollo es muy complejo, pero en rasgos generales hay dos tipos de instituciones:

A. Públicas. Hay varios tipos:

I. Organizaciones internacionales

II. Las agencias de cooperación bilateral del gobierno, administraciones regionales y locales

III. La Comunidad Europea

B. Privadas. Se pueden diferenciar entre:

I. Fines lucrativos: las empresas.

II. Fines no lucrativos: organizaciones no gubernamentales.

3.5. Formas de adopción de la cooperación al desarrollo.

I. Preferencias comerciales.

No comporta transferencia directa de recursos, sino que permiten dar una mejor salida a los productos exportables de las partes del sur y así aumentar y hacer más estables y predecibles sus ingresos por exportación. A través de las preferencias comerciales los países desarrollados eliminan total o parcialmente las barreras comerciales mejorando considerablemente el comercio.

Este sistema se inició en los años 60 como resultado de las negociaciones Norte-Sur dentro del marco de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la cooperación y el desarrollo. En los 70 se extendieron y hasta la fecha está en vigor el sistema de preferencias comerciales para el conjunto de los países en desarrollo. Hoy en día está en declive por la apertura liberal de barreras arancelarias.

II. Cooperación económica.

Se basa en acciones de fortalecimiento del sector productivo, especialmente de la economía privada, así como la transferencia de tecnología y creación de infraestructuras de apoyo a la producción. Esta forma de cooperación se realiza entre países de renta intermedia.

III. Ámbitos de cooperación.

La ayuda a empresas para mejorar su competitividad (formación, efectividad, planificación, bajos costes) Transferencia de conocimientos [know-how] de los países del Norte al Sur para hacer un uso más eficiente del potencial tecnológico y científico desde el país donante hacia el país receptor.

El apoyo técnico e institucional a procesos de reforma económica y de privatización tiende a dar un aumento de protagonismo al sector privado dejando por un lado al sector público en ocasiones.

Apoyo financiero e institucional a proyectos de inversión y a la creación de empresas conjuntas con participación de empresas del país donante y del receptor. Acciones de promoción comercial para favorecer el acceso a los mercados y la detección de oportunidades de negocio ante las empresas del país donante y del país receptor.

IV. Micro-créditos.

Son créditos adaptados a las necesidades de inversión de pequeñas empresas o trabajadores por cuenta propia y otros sectores que no tienen acceso a los mecanismos formales de crédito.



Concesión de bienes de crédito preferencial para la importación de bienes y servicios del país donante. De este modo se incrementa la capacidad importadora del receptor y se facilita la internacionalización de las empresas del país donante.

V. Ayuda financiera.

Existen distintas modalidades de transferencia y acceso al capital: apoyo al presupuesto del Estado receptor, para financiar el gasto corriente o la inversión pública en actividades que ambos países consideran prioritarios para el desarrollo.

Facilitar capital de inversión para actividades productivas, o para la creación de infraestructuras de apoyo a la producción. Tanto mediante el sector público, como el privado.

VI. Asistencia técnica.

Pretende facilitar habilidades y capacidades técnicas y de gestión creando una capacidad propia en el país receptor para gestionar su desarrollo, asesoramiento técnico, capacitación y apoyo institucional son lagunas de las asistencias proporcionadas

Los sectores destinatarios son:

- A. El apoyo a las reformas económicas.
- B. Fortalecimiento de las instituciones públicas.
- C. Protección de los derechos Humanos.
- D. Protección del medio ambiente.

F. Políticas de género.

VII. Cooperación científica y tecnológica.

Pretende promover el desarrollo de los receptores apoyando la creación y el incremento de las capacidades tecnológicas y científicas propias del país receptor. Es corriente, el intercambio de investigadores; formación de investigadores en el Norte; formación del personal de los países en desarrollo, a través de becas y otras actividades.

VIII. Ayuda alimentaria.

Supone la donación directa de alimentos, el acceso a líneas de crédito concesional, o ayuda no reembolsable para la adquisición de alimentos en situaciones de desabastecimiento o en situaciones de emergencia.

Con este tipo de ayuda se trata de asegurar el acceso duradero a una dieta adecuada de la población de aquellos países que no han alcanzado la autosuficiencia alimentaria o que padecen hambrunas.

La ayuda alimentaria desde su inicio de la cooperación, fue una de las primeras formas de ayuda internacional, una vez asentada la idea, los países cooperantes mandaban los excedentes agropecuarios para facilitar la internacionalización de sus productos.

Ha tenido unos efectos muy negativos en los países receptores porque hace decaer la producción nacional y los hábitos de consumo. Este fenómeno causa más dependencia de la ayuda internacional que independencia esta. En la actualidad se están generando las políticas misivas de excedente, mediante el apoyo a la producción propia o del entorno regional.

IX. Ayuda humanitaria.

Constituye la respuesta de la Comunidad Internacional ante emergencias que se deriven de desastre naturales, epidemias, plagas o conflictos armados. A través de la ayuda humanitaria la población afectada recibe socorro inmediato para paliar estos daños y para satisfacer sus necesidades más inmediatas. (Ej. Atención médica, abastecimiento de riberas, saneamiento básico, albergue y cobijo, búsqueda y reunificación familiar, seguridad y protección).

Esta ayuda se distribuye mediante la ayuda bilateral de los países donantes, pero especialmente multilateralmente por medio de organismos especializados como son algunas agencias de la Organización Naciones Unidas (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) u Organizaciones No Gubernamentales (Cruz Roja, médicos sin fronteras).

Para que la ayuda sea realmente humanitaria debe tener unas condiciones esenciales mínimas (esencialmente en los conflictos armados):

- A. Humanidad
- B. Imparcialidad
- C. Neutralidad
- D. Independencia

Se entiende que la ayuda humanitaria es un recurso a corto plazo, la ayuda al desarrollo pretende efectos a medio y largo plazo. Hoy en día esta idea está cambiando porque hay situaciones de emergencias continuas (guerras largas).

La ayuda humanitaria está tomando un cariz menos asistencial, a pesar que su campo de trabajo principal es la ayuda inmediata, para conseguir alargar los proyectos en el futuro y asegurar la disminución de los efectos del problema.

3.6. Clasificación de la cooperación internacional

La cooperación internacional se caracteriza por poseer diversos tipos, modalidades y fuentes que la otorgan, clasificándola la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) de la siguiente manera:¹⁸

Tipos de Cooperación Internacional:

I. Financiera: Es aquella que se realiza a través del otorgamiento de recursos monetarios a un Estado.

II. Técnica: Es aquella que se da a través de servicios de consultoría, asesoría, capacitación, servicio de voluntarios y otros; posee como finalidad principal de complementar las acciones de búsqueda del desarrollo a través de actividades profesionales, generación de conocimiento científico y tecnológico.

III. En especie: Es la que se recibe en bienes, obras y servicios siempre y cuando ésta cooperación no corresponda o complemente la ejecución de algún proyecto como en el caso de la cooperación técnica.

Modalidades de la Cooperación Internacional:

Existe la cooperación financiera la cual puede ser:

¹⁸ Secretaría de Planificación y Programación de la presidencia (SEGEPLAN). **Cooperación internacional**, <http://www.segeplan.gob.gt/2.0/>. 2005.

I. Reembolsable (préstamos): Son aquellos recursos financieros puestos a disposición de un Estado el cual adquiere el compromiso de pagar a la fuente cooperante en un plazo determinado y bajo condiciones previamente establecidas y convenidas.

II. No Reembolsable (donaciones): Son aquellos recursos en efectivo puestos a disposición de un Estado los cuales no deben de ser reintegrados. Generalmente ésta cooperación está orientada a la compra de maquinaria, equipo, entre otros. En éste caso la responsabilidad del Estado receptor no es financiera sino más bien es administrativa y técnica.

Según Fuente de Cooperación:

I. Multilateral: Es aquella que es dada por un grupo de países que conforman entidades internacionales tales como organismos internacionales y multigubernamentales, incluyendo los regionales o subregionales.

II. Bilateral: Aquella otorgada de un Estado a otro Estado ya sea de manera directa o a través de una entidad gubernamental.

II. Privada: Aquella otorgada por agrupaciones no gubernamentales, fundaciones, cámaras, asociaciones voluntarias, entre otras; las cuales poseen fondos privados.

3.7. Organizaciones existentes en Guatemala

3.7.1. La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA es la entidad del Gobierno Japonés encargada de implementar la Ayuda Oficial al Desarrollo, a través de la cooperación técnica que se otorga a los países en vías de desarrollo.



JICA se encuentra establecida en La Republica de Guatemala desde hace muchos años gracias a la coordinación de los mismo fines, previa suscripción del Convenio Referente a Cooperación Técnica celebrado entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno del Japón, el cual es aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, firmado en Tokio, el 28 de marzo de 1977, que entró en vigor el 16 de mayo de 1978.

JICA asiste y apoya a los países en vías de desarrollo como la agencia ejecutora de la Ayuda Oficial al Desarrollo japonesa. De acuerdo con su visión de Desarrollo Inclusivo y Dinámico, JICA apoya la resolución de los problemas de los países en vías de desarrollo utilizando las herramientas más adecuadas de los diferentes métodos de asistencia y un enfoque combinado concebido en función de la región, el país y la problemática a los que se destinan.

Ayuda Oficial al Desarrollo y JICA:

Desde su incorporación al Plan Colombo en 1954, Japón ha estado proporcionando asistencia financiera y técnica a los países en vías de desarrollo por medio de la Ayuda Oficial al Desarrollo, con el objetivo de contribuir a la paz y al desarrollo de la comunidad internacional, y de esta manera, coadyuvar a la propia seguridad y prosperidad del Japón.

La agencia de cooperación internacional se encuentra a cargo de la administración de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo, tales como la cooperación técnica, los préstamos de Ayuda Oficial al Desarrollo y la cooperación financiera no reembolsable.

JICA es la agencia de asistencia bilateral más grande del mundo, trabaja en más de 150 países y regiones y tiene unas 100 oficinas en el extranjero.

I. El Plan Colombo es una organización internacional establecida en 1950 para apoyar el desarrollo económico y social de los países de Asia Meridional.

II. “Tomado de la Carta de la Ayuda Oficial al desarrollo (AOD), que fue revisada en agosto de 2003”.¹⁹

Visión, misión y estrategia de JICA:

Existen muchos desafíos en el mundo los cuales la comunidad internacional considera que los Estados no deben abordar individualmente por la complejidad que conlleva, sino por la comunidad internacional en su conjunto. Al afrontar estos desafíos, junto con su visión de Desarrollo Inclusivo y Dinámico, JICA ha definido cuatro misiones.

I. Abordar la agenda global incluyendo el cambio climático, el agua, el alimento, la energía, las enfermedades infecciosas y las finanzas.

II. Trabajar para una reducción constante de la pobreza por medio de un crecimiento inclusivo y equitativo.

III. Fortalecer políticas, instituciones, organizaciones y recursos humanos como base para el desarrollo.

IV. Proteger a las personas de las amenazas y construir sociedades en las que puedan vivir con dignidad.

¹⁹ JICA, **Proyectos de cooperación técnica**, <http://www.jica.go.jp/guatemala/espanol/index.html>. Mayo 2012.

3.7.2. La cooperación japonesa para Guatemala

3.7.2.1. Antecedentes históricos

En el marco de las relaciones bilaterales, el Gobierno de Japón a través de la Embajada del Japón, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC).

El apoyo al Gobierno de la República de Guatemala por parte de Japón ha llevado a cabo a través del tiempo en la realización de importantes proyectos de cooperación técnica, financiera reembolsable y no reembolsable.

En consecuencia, por la diversidad de líneas de cooperación que ofrece dicho Gobierno, así como por las favorables condiciones financieras en que es otorgada, Guatemala ha podido captar mayores y significativos recursos, para la ejecución de proyectos de vital importancia para el desarrollo económico y social del país de las comunidades más necesitadas en el interior del país.

Dicha cooperación es formalizada al amparo de diferentes instrumentos legales; en el caso de los proyectos de Cooperación Técnica, se cuenta con el Acuerdo sobre Cooperación Técnica entre el Gobierno del Japón y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en Tokio, el 28 de marzo de 1977, que entró en vigor el 16 de mayo de 1978.

Finalmente, para la formalización de la Cooperación Financiera No Reembolsable (Donaciones) y Reembolsable (Préstamos), se hace a través de la firma de Canjes de Notas y Contratos de Préstamo específicos para cada proyecto.

3.7.2.2. Voluntarios japoneses, recepción de becarios, donación cultural

En el caso del envío de voluntarios japoneses, se hace en el marco del Convenio por Canje de Notas suscrito en la ciudad de Guatemala, el 29 de septiembre de 1987. Este programa ha ayudado a muchas personas en el desarrollo sostenible de sus comunidades en el Interior de la Republica.

Programa de Voluntarios Japoneses de Cooperación Técnica con el Extranjero (Japan overseas cooperation volunteers, JOCV). Esta es una particular modalidad de cooperación técnica, nació en el año 1965, con el propósito de promover y apoyar a los países en vías de desarrollo, a través del envío de jóvenes profesionales capacitados en una amplia variedad de disciplinas entre las edades de 20 a 39 años.

Dentro del mismo programa también se cuenta con la modalidad de voluntarios senior, que son personas comprendidas entre 40 a 69 años de edad, expertos en distintas áreas, con una amplia gama de habilidades y gran experiencia. Para ambas modalidades el periodo de servicio puede ser de largo plazo (2 años) y corto plazo (desde 1 hasta 11 meses).

Los sectores de especialización para Guatemala se agrupan en las siguientes áreas: agricultura, silvicultura y pesca, manufacturas, mantenimiento y operación, ingeniería civil y arquitectura, salud e higiene, educación y cultura y deportes. Las solicitudes de voluntarios se hacen directamente a JICA quienes evalúan la capacidad de atender la solicitud respecto a las especialidades disponibles.

JICA a su vez envía las solicitudes a esta Secretaría para su respectiva presentación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores quien finalmente las oficializa a JICA.

3.8. Cooperación internacional para el desarrollo

Comprende el conjunto de actuaciones por agentes públicos o privados, entre países con diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de países, de manera que sea más equilibrado y que resulte sostenible.

Se pretende crear un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los países habitantes del planeta. También, se pretende favorecer formas de gobierno más humanos, democráticos y contribuir con el Medio Ambiente.

Estos proyectos tienen un interés mutuo, para sacar beneficio entre los países en desarrollo y desarrollados.

Estos beneficios pueden ser:

I. Intangibles: contribuir a la estabilidad mundial, conservación de la biosfera.

II. Tangibles: mundo sostenible ambientalmente, beneficios comerciales o empresariales

La cooperación debe responder a estrategias y metas comunes de ambas zonas definidas por ambas partes. Se trata de una asociación donde prime la igualdad de las partes.

Para que la cooperación sea eficaz y para que se pueda dar entre dos países, se deben de dar unas condiciones en el país receptor como:

I. Políticas económicas y sociales adecuadas.

II. Instituciones honestas y responsables.

III. Entornos democráticos.



IV. Respeto a los Derechos Humanos.

Estos son requisitos mínimos para la ayuda internacional.

3.9. Fortalecimiento de la cooperación internacional

Las relaciones internacionales para el fortalecimiento se manifiestan a través de la cooperación que Guatemala aspira a recibir de fuentes bilaterales y multilaterales provenientes de todos aquellos países desarrollados con los que se ha tenido relación internacional y que se tiene una historia en materia de cooperación internacional.

La administración actual estableció el Consejo de Cooperación Internacional, el cual constituye un esfuerzo por introducir coherencia y prioridades a los programas de cooperación internacional, que se inspira por los cinco principios de la Declaración de París de 2005, a saber, el ejercicio del liderazgo sobre las estrategias y políticas de desarrollo y su coordinación.

La necesidad de que la comunidad de donantes dirijan la cooperación hacia las estrategias y prioridades nacionales; que exista armonización en la cooperación para que sea complementaria; que existan mecanismos para evaluar resultados; y que el rendimiento de cuentas opere en ambas direcciones.

Por otra parte, Guatemala como país receptor de cooperación internacional, también busca ofrecer cooperación horizontal a otros países, en torno a buenas prácticas desarrolladas a nivel nacional. La cooperación que se reciba será un complemento de la responsabilidad del gobierno, la cual es impuesta normalmente por la comunidad internacional, instrumentalizar sus políticas de desarrollo.



CAPÍTULO IV

4. Aporte internacional al Estado de Guatemala por parte de Japón

4.1. Tendencias de la cooperación internacional en Guatemala

La cooperación se agrupa a través de varios factores determinantes en la cooperación internacional como lo son los actores, la naturaleza de las actividades involucradas, el tipo de fuente cooperante y por las condiciones, modalidades de pago o los mecanismos a través de los cuales se suscribe, el desembolso y la ejecución.

La cooperación internacional básicamente debe ser dirigida a los países en desarrollo, y ser llevada a cabo por los gobiernos en carácter oficial, tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y ser de carácter concesional y contener un elemento de donación de al menos el 25%.

Conforme a la cooperación suscrita, desembolsada y ejecutada, también existen diferencias. La primera, se refiere al financiamiento total y multianual establecido formalmente a través de convenios de cooperación internacional y/o acuerdos.

En cambio, los desembolsos se refieren a los flujos de cooperación internacional recibidos por el país en un período de tiempo determinado, el cual para objeto del presente informe tiene una periodicidad anual y corresponde a los tramos de desembolso acordados en el convenio suscrito.

Lo ejecutado corresponde al avance significativo en materia físico y financiera en relación a los desembolsos otorgados por una fuente donante a la unidad ejecutora del país beneficiario.

La revisión de los datos de la cooperación internacional en Guatemala ha descrito una serie de rasgos que en su conjunto permiten establecer y analizar las tendencias que presentan, tanto la Ayuda Oficial al Desarrollo, como la suscripción, desembolso y ejecución de las donaciones y préstamos en el país.

Son datos que por sí mismos no reflejan solamente una ausencia de liderazgo del país sobre los recursos provenientes de la cooperación o la baja coordinación entre instituciones, sino que también justifican la relación entre endeudamiento, gestión de resultados y desarrollo. Aunado a ello, comienza a visibilizarse en el país, producto de la división del trabajo entre cooperantes, una menor presencia de varios de ellos.

Esto hace pensar que sin duda, el país está siendo testigo de otras preferencias de carácter geográfico sobre el destino de los flujos de ayuda, haciendo que la cooperación se ubique en otros países y no en Guatemala.

4.2. Cooperación japonesa en Guatemala

La cooperación es un canal de comunicación entre los Estados, es una estrategia que utilizan países como Japón para mantener su presencia dentro del ámbito internacional. En Guatemala esta relación únicamente puede manifestarse de una forma que conocida como marco bilateral.

Tuvo sus inicios con el acuerdo de cooperación técnica entre el gobierno de Japón y el gobierno de la República de Guatemala, este fue firmado el 28 de marzo de 1977, pero entro en vigor en 1978. Según datos de la asistencia oficial del Japón (año2010), para el año 1984 se inició con becas técnicas; en envío de voluntarios japoneses se registra a partir del año 1987, en el marco del convenio por el canje de notas.

Entre Guatemala y Japón se ha dado constantemente un dialogo de la política de cooperación bilateral para determinar los lineamientos a seguir, estos diálogos se vienen dando desde el año 1997 al 2008, en el marco de los acuerdos de paz y sirvieron para determinar los campos prioritarios de la cooperación bilateral para Guatemala, siendo los campos prioritarios:

I. El desarrollo rural

II. El desarrollo sostenible y

III. La consolidación de la democracia

La cooperación japonesa ha buscado cada vez ser más práctica y eficiente tratando de llegar en el menor tiempo posible a las comunidades más necesitadas en el interior del país.

Guatemala se ha visto apoyada con la cooperación japonesa a través de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que para el año 2007 fue de 17.65 desembolso neto en millones de dólares, puede verse que actualmente ese apoyo ha ido disminuyendo gradualmente. La disminución que se ha venido dando ya que Guatemala ha mejorado sus indicadores económicos, lo que permite que Japón reoriente la cooperación hacia regiones como el África.

4.2.1. Asistencia oficial para el desarrollo de Japón para Guatemala

Esta asistencia ha llegado a Guatemala con un oscilamiento entre el año 2000 al 2007, durante este tiempo a cambio el sistema de cooperación ya que se ha producido una disminución de las aportaciones.

La disminución de aportaciones se debe a cuestiones de mejoramiento de la economía en él o como por cuestiones internas del país donante, pudiéndose observar una clara reducción de la cooperación técnica como la no reembolsable.

4.2.2. Condiciones de la cooperación japonesa para Guatemala

Para que la cooperación japonesa en Guatemala funcione de manera eficiente se ha establecido por parte del país donante una serie de condiciones bajo las cuales se deben de regir sus entidades las cuales se encuentran establecidas dentro del territorio de Guatemala las cuales deben de tener como base legal la exoneración de diversos tributos.

La oficina Japan International Cooperation Agency (JICA), tiene exoneración de impuestos consulares, incluyendo impuestos de aduanas y cargas fiscales, así como los requerimientos para obtener licencias de importación y certificados de aportación de equipo, maquinaria, vehículos automotores y los materiales necesarios para actividades de Japan International Cooperation Agency (JICA).

“Exonerar a la oficina de los impuestos incluyendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y cargas fiscales con respecto a la compra local de equipo, maquinaria, vehículos automotores y los materiales necesarios para actividades de JICA; exoneraría del impuesto sobre la renta, cargas fiscales impuestos en conexión a gastos de oficina enviados desde el exterior”²⁰ este artículo hace mención de qué tipo de exoneraciones se ven beneficiadas las entidades internacionales japonesas en Guatemala su duración y su alcance.

²⁰ Diario de Centroamérica. Decreto número 37-2003 del Congreso de la República de Guatemala. Págs. 2. Guatemala. Tomo CCLXXII. 27 de Octubre del 2003.

Por cada proyecto que se realice surgen situaciones en las que Guatemala deberá participar activamente ya sea con personal, con infraestructura ya disponible, o con otro requerimiento que sea necesario para que la ayuda sea efectiva.

4.3. Donaciones

Es la transferencia a título gratuito de dinero, bienes o servicios ya sea de carácter reembolsable o no reembolsable, a favor del gobierno central, regional o local, así como de entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional y organizaciones no gubernamentales de desarrollo receptoras de cooperación técnica internacional, destinados a complementar la realización de un proyecto de desarrollo.

La dotación de bienes es importa, en caso de que esta se refiera a maquinaria donada, conlleva en algunas ocasiones el seguimiento respectivo por parte del país donante para verificar su debido utilización.

4.4. Programas de inversión (agrícola)

Uno de los principales proyectos conjuntos establecidos dentro del territorio guatemalteco por parte de las cooperaciones internacionales es para impulsar programas agrarios, las cuales tienen como fin impulsar el intercambio de experiencias e investigaciones comunes para solucionar problemas de agricultura y estimular la inversión en este sector.

Constituye un punto de partida para estimular la producción agrícola y una oportunidad para de conocer acerca de las técnicas empleadas en los países más desarrollados, dándole valor agregado a los productos y oportunidades a los pequeños agricultores.

De esta manera se explotará mejor la tierra agrícola, reducirá el porcentaje de pobreza, disminuirá la desigualdad y habrá mayor producción agrícola y una mejor seguridad alimentaria. De igual manera esta es una herramienta que permite responder en forma rápida, flexible y oportuna a las demandas de las comunidades más necesitadas en el interior de la República.

Los programas de inversión Proporcionan asistencia financiera no reembolsable a las municipalidades, Concejos Comunitarios de Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales, comités de vecinos y otras asociaciones sin fines de lucro para que ejecuten sus proyectos de desarrollo comunitario.

Son gestionados directamente por la Embajada del Japón en Guatemala. Los proyectos favorecidos con esta modalidad son infraestructura básica para agua potable, mejoramiento de una mejor seguridad alimentaria y una mayor producción agrícola en las comunidades desde el interior de la República

4.5. Ayuda técnica- financiera

La ofrecen las fuentes asignando recursos financieros o fondos, para apoyar las estrategias o políticas del Estado receptor para mejorar el desarrollo del país y por ende mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Además de los beneficios inmediatos para los países receptores, ayuda a Guatemala a reducir deficiencias y vulnerabilidades, la asistencia técnica también contribuye a crear una economía internacional más vigorosa y estable. Además, la asistencia técnica suministrada a economías emergentes e industrializadas en áreas de vanguardia ayuda a poner en práctica el asesoramiento de políticas económicas.

4.5.1. Cooperación técnica (asistencia técnica)

Es uno de los tipos de cooperación que se refiere a la transferencia no reembolsable de recursos humanos, tecnológicos que recibe un país por parte de gobiernos, organismos internacionales u organismos privados extranjeros. Esta cooperación es importante ya que los países que brindan su apoyo lo hacen principalmente en aquellas áreas donde ellos ya cuentan con un alto desarrollo o especializado.

Este tipo de cooperación se realiza bajo la modalidad de programa y proyectos. Es importante tomar en cuenta que un país en desarrollo no solo necesita la capacitación, sino también las herramientas, así como los insumos para trabajar y el acompañamiento de expertos profesionales con un alto grado de conocimientos o habilidades técnicas y científicas.

Este tipo de cooperación da cabida a la asistencia técnica de voluntarios tanto adultos como jóvenes tiene como objeto ayudar al desarrollo económico o social de otro país mediante la colaboración y la participación, motivados por la necesidad existente en países en desarrollo.

Principalmente la cooperación se refiere a la transferencia de tecnología. Esta transferencia va muy ligada a la capacitación. También implica una relación directa a través del intercambio de individuos y contribuyen en gran parte al desarrollo de los recursos humanos considerados prioritarios por Japón.

Las áreas abarcadas por la cooperación técnica son muy diversas e incluyen sectores tales como la agricultura, pesca, industria, infraestructura y salud, va encaminada al crecimiento económico y social, realizando así un aporte técnico, humano y financiero.

Esta modalidad busca apoyar la formación del recurso humano que será la base del crecimiento socioeconómico de los países en vías de desarrollo, aprovechando las experiencias japonesas en el desarrollo de tecnologías y conocimientos mayormente en el área agrícola y técnica.

Los tipos de apoyo que se brindan bajo esta modalidad son:

I. Aceptación de becarios.

Consiste en el desarrollo de capacitaciones que se realizan en Japón, donde son invitados líderes del desarrollo del sector correspondiente, a quienes se les imparten los cursos relacionados con los conocimientos y técnicas que requiere el país.

Las becas Buscan tecnificar y profesionalizar a los individuos, estas son promocionadas a través de las diferentes embajadas, o instituciones involucradas (en Guatemala, la Secretaria General de Planificación maneja esta área) y su objetivo es contribuir a la formación adecuada para que puedan realizar de una mejor forma su trabajo o para acrecentar conocimientos académicos.

II. Envío de expertos.

Consiste en la difusión de tecnologías y sistemas por expertos japoneses, de acuerdo con la realidad del país receptor; quienes trabajan en conjunto con los funcionarios y los técnicos locales.

Asimismo, se incluyen los estudios destinados a apoyar la planeación de políticas y la elaboración de programas de obras públicas (Cooperación Técnica tipo Estudio de Programas para el Desarrollo).

III. Provisión o suministros.

La provisión o suministros de equipos y materiales relacionados con el trabajo de las personas mencionadas anteriormente.

IV. Cooperación tipo proyecto.

Que es la combinación de los tres tipos de cooperación mencionada anteriormente, se trata de brindar una ayuda integral de donde se capacita, se le ayuda, se le acompaña y se le brinda las herramientas para trabajar.

VI. Asesoramiento.

Se otorga o recibe mediante técnicos profesionales con alto nivel de especialización y calificación para la ejecución de programas, proyectos o actividades de desarrollo. Las acciones están dirigidas a facilitar la solución de problemas científicos y tecnológicos, así como la transferencia e intercambio de conocimientos.

VII. Capacitación.

Se busca educar para perfeccionar y brindar nuevos conocimientos. Tiene como objeto brindar la especialización necesaria al recurso humano. Se busca capacitar para aprovechar o maximizar los recursos disponibles.

4.5.2. Cooperación financiera no reembolsable (donación)

La cooperación financiera no reembolsable es una forma de prestar asistencia financiera a los países en vías de desarrollo, sin obligación de reembolso. Cooperación financiera para la construcción de infraestructuras sociales y vitales.

La cooperación financiera no reembolsable tiene un vínculo estrecho con la cooperación técnica, ambas están orientadas a las prioridades de los países beneficiarios en virtud de ser una ayuda completa.

La ayuda va encaminada a países pobres para proyectos que no tienen rentabilidad y sin fines de lucro, va dirigida a la restauración de la infraestructura básica de caminos, puentes, sistemas de suministros de agua, edificios públicos escuelas, centros de salud, bibliotecas, maquinarias y equipos requeridos así como para suministrar equipos y materiales de enseñanza y capacitación, o equipos o materiales médicos, y también para el apoyo a la reconstrucción de zonas afectadas por desastres.

Los fondos son destinados en ocasiones a ser utilizados en la obtención de fertilizantes los cuales ayudan al incremento de la producción agrícola, o proveerse de medicamentos que vienen a mejorar la salud de la población.

La ayuda puede llegar a fluctuar o variar, esto dependerá de las necesidades del mismo del proyecto y de la posibilidad económica de JICA. La cooperación financiera no reembolsable no tiene obligación de desembolso, hecho que beneficia a Estado de Guatemala.

La cooperación financiera no reembolsable para Guatemala finalizó en el año 2007; sin embargo, aún hay asignado recursos para proyectos en materia de medio ambiente y cultura. Asimismo, se continúa con la modalidad de proyectos comunitarios de seguridad (APC). Proyectos comunitarios de seguridad humana (APC), una herramienta que permite responder en forma rápida, flexible y oportuna a las demandas de las comunidades más necesitadas.

La proporción de asistencia financiera no reembolsable a las municipalidades, Los Consejos Comunitarios de Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales, comités de vecinos y otras asociaciones sin fines de lucro para que ejecuten sus proyectos de desarrollo comunitario. Son gestionados directamente por la Embajada del Japón en Guatemala.

Los proyectos favorecidos normalmente con esta modalidad de cooperación internacional son de construcción de escuelas primarias, infraestructura básica para agua potable y puestos de salud.

Aunque dichos recursos ya hayan finalizado fueron de gran ayuda para el desarrollo de distintas comunidades en el interior de la república, facilitando la creación de centro de asistencia, caminos así como para la capacitación de personas en el desarrollo de la agricultura.

4.5.3 Cooperación financiera reembolsable (préstamo blando)

Estos son los créditos que se conceden a largo plazo con bajas tasas de interés para favorecer una inversión en los países subdesarrollados y que se encuentran en vías de desarrollo, claro con lo característica de no presionar el reembolso de los mismos.

I. Préstamos en yenes.

Esta modalidad tiene como objeto apoyar a los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos por lograr su progreso en las áreas más pobres del interior del país, otorgándoles los préstamos de fondos en condiciones preferenciales de amortización, de bajos intereses y de largo plazo.

II. Donación de equipos.

Consiste en la donación de los equipos que sean necesarios para que los expertos japoneses puedan realizar la cooperación eficazmente logrando un mayor desarrollo técnico.

La cooperación técnica para Guatemala es administrada por el gobierno de Japón y es coordinada por cada institución beneficiaria. Los montos en los cuales incurre el cooperante bajo esta modalidad no han sido cuantificados hasta en el año 2009, cuando se inició este esfuerzo.

Sin embargo, es necesario hacer notar que dichos montos no quedan registrados en los instrumentos suscritos por cada proyecto, por lo que esa información queda sujeta a los reportes que dicha agencia oficialice a este país.

4.6. Principales tratados Guatemala/ Japón vigentes

Los tratados internacionales que han sido suscritos entre Guatemala y sujetos de derecho internacional se convierten en carácter obligatorio, los cuales pueden constar de uno o varios instrumentos jurídicos conexos y ser denominados de maneras diferentes.

Un acuerdo siempre implica como mínimo ponerse de acuerdo con los límites de cada país contratante para no tener problemas tanto Jurídicos, económicos y de carácter territorial. Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera del 29 de diciembre de 1996. Para el cuatrienio de 1996-1999, Guatemala amplió sus posibilidades de acceso de la cooperación internacional marcando a la comunidad internacional.

El primero, que surge en la primera reunión del Grupo Consultivo donde se establecen áreas, montos y fortalecimiento institucional de forma conjunta con el grupo de cooperantes, y el segundo, a raíz de los daños provocados por el huracán Mitch en 1998.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz el Gobierno del Japón ha enviado misiones de diálogo para confirmar con el Gobierno de la República de Guatemala los Campos Prioritarios de la Cooperación Bilateral del Japón a Guatemala.

Existen 3 Campos Prioritarios de cooperación estos son:

I. Mejoramiento del Nivel de Vida de los Pobladores Rurales

II. Desarrollo Económico Sostenible

III. Consolidación de la Democracia

Los principales Acuerdos que ha ratificado Guatemala con Japón datan desde hace muchos años, ya que el primer convenio celebrado entre estos dos Estados fue suscrito 1971, trayendo muchos beneficios importantes para el desarrollo integran de diversas comunidades, los cuales podemos señalarlos de la siguiente manera:

I. Acuerdo por Canje de Notas al Arreglo Comercial Provisional entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno del Japón, 19 de marzo de 1971.

II. Notas Cruzadas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala y la Embajada del Japón, referente a los beneficios arancelarios que gozarán los productos originarios de Guatemala e importados al Japón y la no aplicación del Decreto 275 a los productos japoneses, 31 de marzo de 1971.



III. Convenio por Canje de Notas entre la Embajada del Japón y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, sobre supresión de visas, 19 de noviembre de 1975.

IV. Acuerdo sobre Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno del Japón, 28 de marzo de 1977 (Entró en vigencia en mayo de 1978).

V. Convenio por Canje de Notas entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de Japón para el Envío de Voluntarios Japoneses para la Cooperación en Ultramar (JOCV), 29 de septiembre de 1987.

CAPÍTULO V

5. Debilidades interinstitucionales

5.1. Necesidad de la institucionalización

Los aportes realizados por otros estados a Guatemala se han vuelto una necesidad para aquellas comunidades necesitadas, para este fin se pretende la creación de una entidad o departamento dedicado al control e administración de dicho recursos los cuales son entregados por Japón con el cual el procedimiento sea más rápido, eficiente cumpliendo con los fines para los cuales fueron donados y realizando las obligaciones si hayan sido de carácter reembolsable.

Esto implica que se debe de proporcionar una seguridad jurídica con respecto a el procedimiento a seguir y un inmediato cumplimiento de su entrega, siendo este de forma transparente y cumpliendo con todos los requisitos impuesto por el Estado que los está proporcionando.

Un primer estudio realizado por Secretaria General de Planificación²¹ revela la fragilidad institucional dentro de la gestión de la cooperación internacional. Se estima que solo un 40% de las instituciones públicas del Organismo Ejecutivo cuentan con una unidad de cooperación internacional instalada.

En el resto, la función es realizada por la Unidad de Planificación y Programación y en algunas incluso, la función es inexistente hecho que conlleva un atraso significativo en la realización de proyectos.

²¹ Secretaria de programación y planificación de la presidencia (SEGEPLAN). **Diagnóstico de la problemática de la gestión de la cooperación internacional en el sector público.** Pág. 15.

Esto ha dado como resultado que muy pocas instituciones hayan incorporado la gestión de la cooperación internacional en el reglamento de organización interna, de manera que algunas de las unidades existentes funcionan sin marco legal.

Aunado a ello, existe una alta rotación del personal, trascendiendo en la pérdida de información y seguimiento de los procesos que se encuentran en ejecución e incide en la continuidad de las actividades que se realizan para la ejecución de las donaciones, teniendo una débil apropiación y confusión de los procedimientos legales que deben seguirse en el circuito entre instituciones.

Además, no se cuenta con procedimientos oficiales que especifiquen con claridad los procesos de donación (flujograma común entre Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaria General de Planificación), provocando que se retrasen.

La situación, conjuntamente con la baja capacidad instalada en las instituciones para formular políticas, planes, programas y proyectos, dificulta los procesos de coordinación interinstitucional para la gestión de recursos provenientes de las fuentes cooperantes, da como resultado que las unidades ejecutoras asuman la función de gestoras de la cooperación sin tener capacidades para ello y sin coordinar debidamente desde el inicio y a lo largo del proceso con los entes responsables de la cooperación internacional, principalmente con la Secretaria General de Planificación.

Un proceso sin coordinación y rectoría, los flujos de ayuda están predeterminados por la oferta de las fuentes cooperantes y no por la demanda de recursos a complementar por parte de la cooperación internacional.

La planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo son procesos incompletos en el país. La situación ideal de planificación es aquella donde se cuenta con un sólido conjunto de políticas estatales y un plan nacional de desarrollo a largo plazo, consensuado con las fuerzas políticas más significativas y los actores nacionales con mayor influencia.

A partir de ella, se planifican planes sectoriales y territoriales, bien enlazados entre sí; con un conjunto de indicadores y metas de producción de bienes y servicios y de resultados de desarrollo. Sin embargo, esta situación es irreal. Es más habitual que se cuente con un plan de desarrollo muy general, algunos planes institucionales, en ocasiones sectoriales y, más raro todavía, territoriales.

Probablemente estos planes no cuenten con suficientes indicadores de resultados, no contemplen la producción o la calidad de los servicios, las fuentes de los datos no los proporcionen de forma oportuna y confiable o no esté bien establecida la cadena de gestión: servicios, resultados e impactos en el desarrollo.

La planificación y la presupuestación tiene que superar diferentes dificultades y riesgos tales como planes excesivamente ambiciosos, incoherentes con los recursos disponibles o las cooperaciones realizadas, con los resultados que se obtuvieron anteriormente, objetivos o prioridades poco claros, insuficiente consideración de las políticas ya existentes o de los actores clave.

La excesiva presión de los cooperantes, la falta de tiempo o el establecimiento de uno muy demasiado corto y falta de continuidad como consecuencia de los cambios de gobierno, son unos de los obstáculos más difíciles que debe superar la cooperación.

La alineación de la cooperación internacional con el ciclo de planificación y presupuestación se asegura a través de compromisos de desembolsos anuales y multianuales de los cooperantes. Para ello, estos compromisos deben cumplir los requisitos establecidos por el Ministerio de finanzas para su incorporación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

5.1.1. Cuerpos legales

El establecimiento de una norma jurídica que facilite el procedimiento y la entrega eficaz de aquellos recursos aportados por Japón a Guatemala, entre el contenido de la norma se debe priorizar una forma de pago para disminuir la deuda que se tiene respecto a las aportación reembolsables y el establecimiento de la distribución de dichos recursos.

Dicha norma debe de garantizar la ejecución de las aportaciones y recursos proporcionados por la comunidad internacional, ya que la Contraloría General de Cuentas no puede fiscalizarlos por estar fuera de su mandato de fiscalización.

Estos recursos deben estar sujetos a auditorías internas y externas periódicas para asegurar su ejecución. La falta de un cuerpo legal que establezca todos los procedimientos a seguir provoca la posible no ejecución de las aportaciones así como la tardanza en el procedimiento.

La implementación de un nuevo cuerpo legal que establezca un procedimiento que agilizaría un sistema a seguir y promovería las aportaciones tanto reembolsables como no reembolsables realizadas a Guatemala, armonizando la política bilateral de cooperación Japonesa, incentivando a estos para realizar mayores aportaciones, y convirtiéndose estas.

5.1.2. Procedimiento administrativo

El diálogo entre gobierno Guatemala y los Estados cooperantes deben en primera instancia prever calendarios que coincidan con la formulación presupuestaria del país para que los programas y proyectos de la cooperación puedan reflejarse dentro del presupuesto.

Es primordial para que se garantice de forma efectiva y oportuna, contar con instrumentos de previsibilidad de la ayuda entre el Estado y las fuentes cooperantes, así como el compromiso del gobierno de asegurar los fondos de contrapartida acordados para que estos puedan ser ejecutados.

El problema es que luego de superar la fase de aprobación por las instancias correspondientes, muchos programas y proyectos no cuentan con el respectivo acuerdo gubernativo de aceptación de la donación, por lo que no se incluyen en el presupuesto del ejercicio fiscal del año en que debe iniciar, existiendo diferencias en la gestión y en los tiempos presupuestarios.

La falta de vinculación en los tiempos incide en que, aunque se tenga la disponibilidad de recursos, estos no se puedan utilizar porque no se tiene el espacio presupuestario correspondiente. En otras ocasiones, no se tienen recursos de la contrapartida, muchas veces básicos en la implementación por parte de las unidades ejecutoras así como para su funcionamiento.

Para mejorar los trámites procedimentales y contar con mejor información sobre los recursos provenientes de donaciones, con fecha 29 de enero de 2009, el Ministerio de Finanzas Públicas, mediante Acuerdo Ministerial 09-2009 "A".

El manual aprobó Procedimientos Administrativos para el Registro de Desembolsos y Ejecución de Recursos no Reembolsables Provenientes de Donaciones Externas, conocido también como Manual de Cuenta Única.

El manual surge con la intencionalidad de hacer efectivas las disposiciones de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, así como también, las resoluciones hechas por la Junta Monetaria con respecto a la obligatoriedad de incluir todos los fondos provenientes de la cooperación internacional al Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación y depositarlos en el Banco de Guatemala.

Por ser una disposición relativamente nueva, presenta aún obstáculos, dificultades y lagunas en su puesta en marcha. Si bien su utilización implica un uso más eficiente y transparente de los recursos, en la práctica ha resultado en ocasiones ser un proceso centralizador que resta agilidad para ejecutar los programas y proyectos, es necesario un procedimiento eficiente que gestione y incentive la cooperación internacional.

5.1.3. Ausencia de un manual operativo

La ausencia de un manual operativo hacen que las instituciones sectoriales realicen sus gestiones en forma directa con algunas fuentes cooperantes ya sea porque éstos se acercan a las primeras con una oferta de cooperación, o porque las autoridades superiores inician contactos de alto nivel y así lo deciden.

Hace falta un procedimiento que norme y defina concretamente los mecanismos de gestión y establezcan dentro de la suscripción de convenios de donación, el requisito específico de aval por parte de secretaria general de planificación como trámite para iniciar la gestión de la cooperación internacional.

El problema radica en que las instituciones sectoriales no participan en los procesos globales, ni planifican con antelación las líneas de oferta de cooperación internacional y luego son consultados a última hora sobre la cartera de programas y proyectos que ofertan las fuentes cooperantes, lo que los conduce a explorar posibilidades de financiamiento en forma directa.

En el mejor de los casos, las instituciones sectoriales suelen coordinar con Secretaria General de Planificación solamente para la obtención del código del SNIP (Dictamen técnico emitido por Secretaria General de Planificación para que puedan otorgarle un espacio o partida presupuestaria a cualquier proyecto por parte del Ministerio de Finanzas Públicas en el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Estado) y para la emisión del Acuerdo Gubernativo correspondiente en la aceptación de la donación.

En el resto del proceso suele actuarse de forma de manera independiente y descoordinada. Un manual operativo coordinado, ordenaría la cooperación y su lógica de complementariedad ya que la inversión pública, ya sea financiada con recursos nacionales o internacionales, es el producto de una planificación vinculada, tanto en lo sectorial como territorial y puede reflejar una presupuestación proveniente de las prioridades contenidas dentro de los planes nacionales, departamentales o municipales.

5.1.4. Falta de información

Es notoria la ausencia de información en cantidad, calidad suficiente y regular pues los aportes económicos de la cooperación internacional para programas/proyectos ejecutados en territorio no están registrados y mucho menos, sus experiencias han sido socializadas.

En esas condiciones, resulta difícil precisar la eficiencia de la inversión y aún menos, su eficacia y el grado de avance de mandatos contenidos en la Declaración de París. Debe hacerse la salvedad que en el ámbito de la cooperación internacional oficial, si se dispone de información proveniente de los convenios y otras fuentes.

Al señalar la ausencia o disponibilidad de información, se refiere a aquellos recursos de la cooperación internacional que se ejecutan directamente en el territorio sin mediar instrumentos oficiales del Estado de Guatemala.

Dentro del debate conceptual de la cooperación internacional, este tipo de cooperación se le denomina descentralizada. La denominación, surge como una expresión de la legitimidad de los gobiernos locales (gobiernos autonómicos).

Un perfil poco definido y en ocasiones desdibujado, conforman el conocimiento de las organizaciones de sociedades civiles y partir de allí, poco puede saberse de su dinámica en territorio, de la forma en que gestionan y ejecutan los recursos de la cooperación internacional y menos, de la eficiencia y eficacia de los recursos financieros asignados por las agencias internacionales de cooperación.

Para iniciar, no se cuenta con un directorio de organizaciones no gubernamentales actualizado y la localización física lo cual impide en muchos casos la obtención de la información. Las dificultades enfrentadas en el trabajo analítico son diversas y en ocasiones demasiado complejas.

La movilidad de este tipo de organizaciones en el territorio y su permanencia en el tiempo son elementos a considerar pues muchas veces lo que determina su existencia es que asisten a donde se encuentra la oferta de recursos.

La ausencia de esa herramienta no es fácil de explicar; si bien existe todo un andamiaje jurídico (registros en Ministerio de Gobernación, Contraloría de Cuentas de la Nación y otras instituciones de gobierno) para su funcionamiento, ello no significa que pueda estructurarse un directorio a partir de esos registros.

Así, pareciera que su invisibilidad es una condición normal que refuerza la percepción de que las organizaciones son parte de estructuras irregulares en la ejecución de fondos.

5.2. Problemática en distribución y administración de los recursos

El gobierno de Guatemala es el responsable de orientar los recursos públicos, incluyendo la cooperación internacional que apoya al Estado hacia el logro de las prioridades nacionales expresadas en las políticas y planes, y a través de las asignaciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

La cooperación internacional es un complemento, ya sea técnico y/o financiero del esfuerzo nacional para el logro de las metas de desarrollo.

5.2.1. Problemática administración de los recursos

La culminación del ciclo de un programa o proyecto radica en su evaluación de impacto, pasando por etapas intermedias de monitoreo y evaluaciones de medio término y finales.

Esta fase reviste vital importancia porque es la base para la retroalimentación y reorientación si fuera el caso de un programa o proyecto en ejecución o para la toma de decisiones sobre nuevos programas.

Los proyectos a presentar a la cooperación internacional se ven llenos de múltiples procesos de evaluación que aún son incipientes y los pocos que se dan son generalmente de gabinete, referidos normalmente a reportes de avance físico y financiero.

Esto influye para que el país realice una gestión por resultados de desarrollo, ya que institucionalmente solo se hace un seguimiento del avance físico y financiero de cada proyecto que sirven posteriormente para presentarse como requerimiento realizado por **Secretaria General de Planificación y la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas.**

El país presenta datos poco confiables en torno al monitoreo y evaluación de proyectos.

El problema se presenta en que no todos los proyectos incluyen esta fase, por lo cual solamente aquellos programas y proyectos cuyo contenido lo especifica, es aquél en donde se realizan procedimientos de evaluación intermedia o final, en muy pocas incluso, se verifican los impactos y los beneficios.

En aquellos programas y proyectos en los que está instituido el monitoreo y evaluación en las unidades ejecutoras, éste se lleva a cabo utilizando los instrumentos del cooperante no los que debiera implementar la unidad ejecutora con o sin asesoría de los donantes.

Esta situación se agrava por el hecho de que prácticamente los sistemas son impuestos sin capacitar adecuadamente para su uso y funcionamiento a los responsables de mantener en operación y actualización

5.3 Efectos en la realidad guatemalteca

Los efectos pueden manifestarse de forma económica, jurídica y social, cada una de ellas producen diferentes efectos en la cooperación internacional, esto conlleva a un cambio proporcional en la ayuda internacional produciendo la disminución o aumento de la cooperación proporcionada.

5.3.1. Efectos económicos

Entre ellos están el desperdicio de los recursos aportados por parte de las autoridades de Guatemala y el aumento de la deuda externa como resultado de sanciones a nivel internacional por la no ejecución del mismo.

Un ejemplo propio de esta situación es la Deuda Externa de Guatemala con el Japón, a la fecha, el gobierno de Guatemala ha contratado con el Japón 5 préstamos, los cuales reportan la siguiente deuda:

Datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Dirección de Crédito Público

En US\$ Monto 345,695,551.90

Prestado

Desembolsado 307,033,047.56

Por 30,177,022.63

Desembolsar

| | |
|---------------|----------------|
| Desobligado | 8,485,481.71 |
| Amortizado | 88,725,586.32 |
| Por Amortizar | 231,307,461.24 |

La no ejecución de los recursos provoca, además de poca solvencia económica a nivel internacional, una situación de ineffectividad y poco interés hacia aquellas aportaciones hechas de buena fe de otros Estados.

Los Estados al percatarse que las donaciones hechas no llegan a su destino, en gran parte por la irresponsabilidad del Estado de Guatemala disminuyen dichas aportaciones hechas afectando a un grupo de ciudadanos guatemaltecos radicados en el interior de la republica que se veían beneficiados.

Por lo que la implementación de un cuerpo legal que establezca procedimientos administrativos eficaces, transparentes y ágiles que gestionen de manera adecuada la cooperación internacional reduciría en gran índice la deuda externa y la credibilidad que tiene el Estado de Guatemala respecto a la disposición de dichas aportes.

5.3.2. Jurídicos

La integración de un cuerpo legal a la actual administración de los recursos internacionales, mejoraría considerablemente la gestión de los aportes de una forma ágil, transparente y cumpliendo con las condiciones impuestas por cooperaciones internacionales constituiría un avance en las relaciones con otros Estados y manifestaría el total interés de parte del gobierno de Guatemala del establecimiento de un cuerpo legal.

5.3.3. Sociales

La implementación de un mecanismo que agilice y garantice una distribución más equitativa, continua y justa de las aportaciones hechas por otros Estados, promovería una disminución de pobreza extrema en el interior de la república, claro a baja escala, las comunidades tendrían una mejor disposición de las aportaciones realizadas por cooperantes internacionales.

En Guatemala el combate al alto índice de pobreza es el fin de la cooperación internacional, las estadísticas muestran que “la situación de pobreza, que creció 2.71 puntos porcentuales en los últimos 5 años; el indicador pasó de 51% a 53.71%, estas cifras demuestran el atraso que aún tiene Guatemala, para combatir la pobreza extrema en el interior del país.

La pobreza no extrema también creció de 35.80% a 40.38%, lo que equivale a 4.58 puntos porcentuales. Los únicos rubros que muestran una reducción es la no pobreza. El primero pasó de 15.20% a 13.33%, y el segundo, de 49% a 46.29%²², con estas cifras la comunidad internacional busca la disminución o por lo menos el no aumento de estas.

Los porcentajes de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en el interior de la República ven las aportaciones internacionales como una alternativa para tratar de alcanzar un mejor nivel de vida, ya que les brinda conocimientos para el desarrollo sostenible proporcionando una mejor calidad de vida que es lo que se pretende con colaboraciones internacionales.

²² Vélez, Lesly, **La pobreza total del país sube 2.71 puntos en 5 años**, <http://www.s21.com.gt/nacionales/2011/11/14/pobreza-total-pais-suba-271-puntos-5-anos>, Mayo 2012.

5.3.4. Consecuencias

La revisión de los datos cuantitativos de la cooperación internacional en Guatemala ha descrito una serie de rasgos que en su conjunto permiten establecer y analizar las tendencias que presentan, tanto la ayuda oficial al desarrollo, como la suscripción, desembolso y ejecución de las donaciones y préstamos en el país.

Son datos que por sí mismos no reflejan solamente una ausencia de liderazgo del país sobre los recursos provenientes de la cooperación o la baja coordinación entre instituciones, sino que también justifican la relación entre endeudamiento, gestión de resultados y desarrollo.

Aunado a ello, comienza a visibilizarse en el país, producto de la división del trabajo entre cooperantes, una menor presencia de varios de ellos. Esto hace pensar que sin duda, el país está siendo testigo de otras preferencias de carácter geográfico sobre el destino de los flujos de ayuda, haciendo que la cooperación se ubique en otros países y no en Guatemala. Derivado del análisis anterior pueden inferirse varias tendencias de la cooperación internacional:

- I. Disminución de la Ayuda Oficial Al desarrollo.**
- II. Menor utilización de los mecanismos nacionales.**
- III. Bajos niveles de alineación.**
- IV. Incremento de la cooperación rembolsable.**
- V. Disminución de los flujos de cooperación y menor.**



5.4. Procedimiento para gestionar la cooperación

Las modalidades vigentes para el país son la de cooperación técnica no reembolsable y la cooperación financiera no reembolsable. Respecto a la cooperación técnica es gestionada por **Secretaria general de planificación y oficializada a través del Ministerio de Relaciones Exteriores** (según convenio marco). En el caso de la cooperación financiera reembolsable es gestionada por el **Ministerio de Finanzas Públicas**.

Las solicitudes de cooperación técnica deben canalizarse a través de la **Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia** las cuales deberán oficializarse a través del **Ministerio de Relaciones Exteriores**. Para ello existen formatos especiales para la presentación de las solicitudes dependiendo de la modalidad de cooperación y las exoneraciones que estas tengan.

Las mismas son presentadas y discutidas una vez al año en la reunión de **Diálogo Político**.

En el caso de la **Cooperación Financiera Reembolsable (Préstamos)** no se utiliza un formato específico, pero por la naturaleza de la cooperación el documento de proyecto debe estar a nivel de factibilidad.

5.5. Transparencia internacional

La **transparencia internacional** está orientada en acelerar la reducción de la pobreza mediante la mejora de la ayuda externa a través de una mayor transparencia, comprometiéndolo a los donantes a trabajar en conjunto para lograr que la ayuda sea más clara y contenga estándares comunes.



Su implementación, viene a contribuir a una ayuda más eficaz, a promover una mayor rendición de cuentas y de apropiación por parte de los países en desarrollo. La iniciativa para mejorar el acceso de información de la ayuda, parten de diferentes involucrados, distintas necesidades, aplicaciones y requerimientos de la información.

Se espera que los donantes reafirmen su compromiso con la difusión pública regular, detallada y puntual de la información sobre el volumen, las condiciones y los resultados del gasto en desarrollo.

Esto incluye el compromiso de presentar información por periodos de tres y cinco años para permitir la elaboración de presupuestos, la contabilidad y la auditoría adecuadas por parte de los países socios. Además, se busca que en los donantes puedan comprometerse a desarrollar sistemas internos que permitan una presupuestación plurianual de la cooperación al desarrollo, adoptando una norma global de elaboración de informes basada en la iniciativa y en el sistema de notificación del acreedor.

CONCLUSIONES

1. El ordenamiento jurídico guatemalteco actualmente no contempla un procedimiento operacional aplicable a la necesidad de la administración de recursos y la distribución de aportaciones, con la que las entidades de cooperación internacional de Japón pudieren considerar el interés del Estado y así poder incrementar la ayuda proporcionada.
2. Actualmente no existe una política nacional para el reembolso de las aportaciones realizadas por la cooperación internacional de Japón, que tenga como objetivo la reducción de la deuda externa con dicho país la cual se ha ido incrementando con el paso del tiempo no sola mente con esa nación oriental si no con otras naciones.
3. Actualmente no existe una institución dependiente del Estado a la que se le pueda ser confiada la satisfacción de las exigencias y requisitos requeridos por las entidades de cooperación internacional japonesas, para supervisar y administrar los recursos aportados para el desarrollo sostenible de la población rural guatemalteca.
4. Debido a la falta de interés del Estado de Guatemala de establecer procedimientos y responsabilidades para la administración de recursos aportados por las entidades cooperación internacional japonesas estas reducen la ayuda ya que no ven que exista un plan específico trabajo por parte de las autoridades para aprovechamientos de sus aportes al desarrollo de la población guatemalteca.



5. En un país con alto índice de pobreza, en especial las áreas rurales en el interior de la republica las cuales se habían visto beneficiadas por las aportaciones se ven afectados directamente por la disminución de los recursos proporcionados por la cooperación internacional japonesa producto de la mala administración, malversación de fondos y la inacción por parte de las autoridades designadas para dicho fin.

RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala debe promover la creación de un marco legal que puedan satisfacer las exigencias requeridas por la cooperación internacional japonesa, en la cual estén regulados todos aquellos procedimientos necesarios para la administración efectiva y gestión adecuada de las aportaciones internacionales hechas por esa nación.
2. El Estado de Guatemala debe crear una política interna la cual debe ser fomentada por la institución encargada de la gestión de las aportaciones, que establezca una forma de pago paulatino y así evitar el aumento de la deuda externa. La política propuesta debe ser viable de acuerdo a la realidad económica, jurídica y Social del país.
3. Se debe de crear una institución con carácter de política internacional que cargue con la administración, gestión, distribución y obligaciones posteriores de todas las aportaciones realizadas por la cooperación internacional, llevando acabo actividades transparentes con el propósito de no perder la aprobación y apoyo de las entidades de cooperación internacional.
4. Con la creación de la institución administradora de la gestión de recursos o aportaciones internacionales y la estructuración de un plan de trabajo que tenga por objeto el desarrollo sostenible de la población en el interior de la Republica Guatemala se podrá reafirmar los compromisos adquiridos en los tratados de cooperación internacional.



5. El Estado debe de promover acciones para el aprovechamiento de la cooperación internacional, por medio de personal idóneo y capaz para desempeñar una correcta administración y gestión de los recursos, para que la ayuda internacional pueda incrementarse y así las comunidades rurales puedan utilizar de manera correcta las aportaciones proporcionadas.



BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ELIZARDI, Mario. **Técnicas de estudio e investigación**. 7ma. Edición, Ed. Estudiantil Fénix, Guatemala Centro América. 2006.

BOGGIANO, A. **Derecho internacional y derecho de la relaciones entre los ordenamientos jurídicos**. Ed. la Ley, Bs. As. 1997.

BELLO, A. **Principios de derecho internacional**, con Prólogo de Rafael Caldera. Ed. Atalaya, Bs. As. 1946.

BOULDING, Kenneth Ewart (1988) **Las tres caras del poder**. Barcelona, Ed. Paidós, 1993.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Ed. Heliasta, S.R.L, 10ª. Edición, 1976, Buenos Aires, Republica de Argentina.

CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo I, II**. Ed. Estudiantil FÉNIX. Guatemala 2009.

CHALÍ LÓPEZ, Rony Abiu. **Caracterización de las principales fuentes de cooperación internacional que tienen relación con Guatemala**. Tesis de Grado, Escuela de Ciencia Política, Universidad San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1992.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Instituto Nacional de Administración Pública. Guatemala, 2005.

DIEZ DE VELASCO, M. **Instituciones del derecho internacional**. Ed. Tecnos, Decimoquinta edición, Madrid, 2005.



DIARIO DE CENTRO AMÉRICA. **Decreto número 37-2003 del Congreso de la República de Guatemala**. 2003. Tomo CCLXXII. Guatemala. 27 de Octubre del 2003.

EDWARDS, Michael, **Un futuro en positivo, la cooperación internacional en el siglo XXI**, Colección de Libros de Encuentro. Ed. Intermón Oxfam, España, 2002.

FERNÁNDEZ ANDRADE, Rubén y Jorge Balbis. **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2002, Una evaluación independiente de la cooperación internacional**. Ed. ALOP .Perú, Lima, 2001.

GARCINÍ GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. Ed. Pueblo y Educación. Primera Reimpresión. La Habana Cuba, 1,982.

HUITZ, Erick. **Estudio del derecho internacional público II**. 1ra Edición, Ed. Litografía Enríquez. Guatemala Centro América.

IRIBARREN BLANCO, Miguel. **Exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa**. La Ley, México, 2008.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. **Derecho internacional público**. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. **El derecho internacional contemporáneo**. Ed. FCU, Madrid, 1978.

LÓPEZ BASSOLS, Hermilio. **Derecho internacional público contemporáneo e instituciones, Básicas**. Ed. Porrúa. México, 2001.

LARIOS OCHAITA, Carlos. **Derecho internacional público**. 8va Edición, Ed. Maya'Wuj. Guatemala, 2010.



MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. **Introducción al derecho internacional público**. Ed. Atlas, Madrid, 1974.

MONTÚFAR, César. **Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. (2001).

MONTÚFAR, César, **América Latina y el (des)orden global neoliberal, hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo**, <http://www.eumed.net/libros/2005/mecr/2g.htm>. Guatemala, marzo, 2006.

MONCAYO, VINUESA, Gutiérrez Posse. **Derecho internacional público**. Ed. Zavalia, Buenos Aires, 2000.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, **Teoría del estado**. Ed. Porrúa, Ed. 39, México d.f, 2005.

PODESTA, Costa-Ruda, **Derecho internacional público**. 2 Tomos, Ed. TEA, Buenos Aires, 1984.

RODRÍGUEZ MENDOZA, Luis Daniel. **Teorías políticas acerca del Estado**. www.monografias.com/trabajos6/hises/hises2.shtml. 10 de mayo 2013.

SEPÚLVEDA, César. **Derecho internacional**. Ed. Porrúa, México. 2005.

Secretaria de planificación y programación de la presidencia (SEGEPLAN). **Diagnóstico de la problemática de la gestión de la cooperación internacional en el sector público**. Guatemala: 2010.

STANIMIR, Alexandrov A., **Defensa contra el uso de la fuerza en el derecho internacional**, Kluwer Law International. La Haya, 1996.



Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). **Primer informe nacional sobre cooperación internacional para el desarrollo y eficacia de la ayuda en Guatemala.** Guatemala, 2010.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). **Perfil ejecutivo de Japón.** Guatemala. Guatemala, 2012.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). **Diagnóstico de la problemática de la gestión de la cooperación internacional en el sector público.** Guatemala. 2011.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). **Cooperación internacional.** <http://www.segeplan.gob.gt/2.0/>. 2005.

SORENSEN, Max. **Manual de derecho internacional público.** Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

VÉLIZ, Lesly. **La pobreza total del país sube 2.71 puntos en 5 años.** <http://www.s21.com.gt/nacionales/2011/11/14/pobreza-total-pais-sube-27-puntos-5-anos>, Mayo 2012.

Japan International Cooperation Agency (JICA). **Proyectos de cooperación técnica.** <http://www.jica.go.jp/guatemala/espanol/index.html>. Mayo 2012.



LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Guatemala

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

Carta de las Naciones Unidas. Firma de San Francisco. El 23 de Junio de 1945.

Manual de Procedimientos Administrativos para el Registro de desembolsos y Ejecución de recursos no reembolsables Provenientes de Relaciones Externas. Acuerdo Ministerial Número. 09-2009 del Ministerio de Finanzas Públicas.

CONSULTAS DE INTERNET

Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia.
<http://www.segeplan.gob.gt> .

Embajada de Japón en Guatemala. <http://www.gt.emb-japan.go.jp/>.

Agencia de Cooperación Internacional del Japón. <http://www.jica.go.jp/guatemala/espanol/index.html>.

Wikipedia. http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_internacional. Mayo 2012.

Monografías. <http://www.monografias.com>.