

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



**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL OFICIAL EN
GUATEMALA**

LUIS GERARDO MARROQUÍN SOTO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2016

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL OFICIAL EN
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUIS GERARDO MARROQUÍN SOTO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2016

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

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Carlos Manuel Aguirre Ramos
Vocal:	Lic.	Dixon Díaz Mendoza
Secretaria:	Licda.	Mirza Eugenia Irungaray López

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Marco Tulio Escobar Herrera
Vocal:	Lic.	Otto Rene Vicente Revolorio
Secretaria:	Licda.	Edna Mariflor Irungaray López

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).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 06 de noviembre de 2013.

Atentamente pase al (a) Profesional, JOSE LUIS DE LEON MELGAR
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
LUIS GERARDO MARROQUÍN SOTO, con carné 199913399,
 intitulado ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL OFICIAL EN GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en esta debe hacer constar 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 conulación científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


 DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 18-12-2014 f)

Asesor(a)

JOSE LUIS DE LEON MELGAR
ABOGADO Y NOTARIO



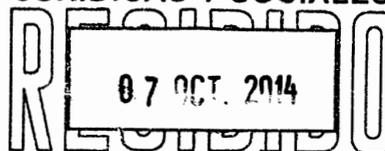
LIC. JOSÉ LUIS DE LEÓN MELGAR
ABOGADO Y NOTARIO

8ª. Avenida 12-29, ZONA1 Oficina 2, Tel. 22328591
GUATEMALA, CIUDAD



Guatemala, 6 de octubre de 2014

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES**



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: _____

Firma: _____

Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad Universitaria

En cumplimiento de la designación recaída en el suscrito como asesor de tesis del trabajo de investigación intitulado **“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL OFICIAL EN GUATEMALA”** del estudiante **LUIS GERARDO MARROQUÍN SOTO**, carné 199913399; y habiendo concluido el desarrollo de su investigación, me es grato dirigirme a usted para rendir el siguiente informe:

1. El estudiante Luis Gerardo Marroquín Soto, abordó la problemática que surge de la cooperación internacional en Guatemala, proyectada a las instituciones del Estado que tienen bajo su responsabilidad la gestión, negociación y contratación de la misma, pero sin una normativa especial que delimite las funciones de cada uno y la coordinación administrativa entre dichas instituciones.
2. La investigación realizada por el estudiante Luis Gerardo Marroquín Soto, es de carácter descriptivo – documental, aplicando la síntesis y análisis de los diferentes instrumentos legales tanto nacionales como internacionales que hacen referencia a la cooperación de los países extranjeros en Guatemala.
3. La redacción del trabajo se considera adecuada al problema planteado en su investigación y cubre las fases de ejecución y culminación de la misma.

LIC. JOSÉ LUIS DE LEÓN MELGAR
ABOGADO Y NOTARIO

8ª. Avenida 12-29, ZONA1 Oficina 2, Tel. 22328591
GUATEMALA, CIUDAD



4. Con respecto a la conclusión discursiva que formula responde afirmativamente a la hipótesis principal de su tesis, en el sentido de puntualizar la ausencia o carencia de un cuerpo legal, o reglamentario, que especifique la coordinación de competencias de las dependencias responsables de la ejecución de la ayuda internacional y los fines de la misma.

5. La investigación desarrollada por el estudiante Luis Gerardo Marroquín Soto constituye un aporte para la bibliografía referente al tema de su investigación y de valor científico para la disciplina del derecho administrativo al proponer cambios jurídicos que se consideran indispensables en el proceso de la cooperación internacional otorgada al Estado de Guatemala.

6. Finalmente la bibliografía utilizada para la realización de su trabajo de investigación, se considera oportuna y apropiada.

Por las razones expuestas, el suscrito aprueba el trabajo de investigación realizado por el estudiante Luis Gerardo Marroquín Soto; y declaro expresamente que no tengo ninguna relación de parentesco con el mismo.

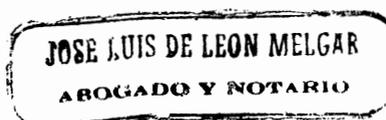
Por todo lo anterior señalado y en base al Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito **DICTAMEN FAVORABLE** en el sentido que el trabajo de tesis desarrollado por el estudiante Marroquín Soto cumple con los requisitos establecidos.

Me suscribo de usted, atentamente

Lic. José Luis de León Melgar

Colegiado. 1467

ASESOR DE TESIS





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 25 de agosto de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS GERARDO MARROQUÍN SOTO, titulado ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL OFICIAL EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, sabiduría, salud y entendimiento para poder alcanzar este triunfo.
- A MIS PADRES:** Rosaura Soto Rodríguez, por ser el regalo más bello que Dios me ha dado, por todo su cariño, amor y comprensión, pero sobre todo por sus consejos y el apoyo que me ha brindado para poder concluir este trabajo de tesis y convertirme en lo que hoy soy; y a Luis Epiménio Marroquín Samayoa, que despierte un minuto de su sueño y celebre mi triunfo.
- A MI ESPOSA:** Milvia Yadira Jiménez Cruz por todo su amor, cariño y apoyo incondicional, paciencia y comprensión brindada.
- A MIS HIJAS:** Dulce María y Marcela Sofía, por ser el motivo por el que siempre voy a luchar y que sepan que siempre mediante Dios estaré con ellas para ayudarlas, aconsejarlas y celebrar sus triunfos.
- A MI HERMANO:** Por ser un pilar fundamental en mi vida y en este logro, por su apoyo y comprensión.
- A MI FAMILIA:** Por su apoyo y poder permitirme alcanzar mi mayor sueño y anhelo desde la infancia.
- A MIS AMIGOS:** Familiares y demás personas, por las inmensas alegrías compartidas, pero sobre todo por los momentos tristes y difíciles en los cuales me apoyaron y me brindaron su cariño, consejos y motivaciones para poder concluir este largo pero bello camino del triunfo.
- A MI FACULTAD:** Por permitirme alcanzar en sus aulas mi sueño y anhelo desde el inicio de este difícil caminar.



A MI TRICENTENARIA: Universidad de San Carlos de Guatemala y especialmente la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitirme ser parte de su comunidad y de su prestigiosa trayectoria.



PRESENTACIÓN

En este informe se analiza la problemática acerca de qué entidad es la que debe recibir o canalizar la cooperación internacional que recibe el Estado de Guatemala y cómo debe erogarse la misma, pues en la actualidad existe discrepancia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, sobre el tema de la cooperación internacional, su canalización y erogación. La investigación es de tipo cualitativa, pertenece a la rama del derecho internacional y se analiza todo lo referente a la cooperación internacional desde las perspectivas histórica, doctrinaria, jurídica y social; así como las funciones de las instituciones que en Guatemala reciben la cooperación internacional y su regulación según la Ley del Organismo Ejecutivo, se espera que este informe sea una contribución para que estudiantes, docentes e instancias gubernamentales, tengan un instrumento que facilite la comprensión de los procesos de cooperación internacional en Guatemala.

El análisis se realizó en base a lo que regula la Ley del Organismo Ejecutivo, que le otorga a dos instituciones gubernamentales en el periodo del año 2013 al año 2015 la misma función; lo que origina una problemática interinstitucional para la administración y ejecución de la cooperación internacional que se recibe y utiliza para distintos fines.



HIPÓTESIS

En la actualidad la Ley del Organismo Ejecutivo de Guatemala no delimita las funciones específicas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia en lo referente a la cooperación internacional; ya que ninguna de las dos entidades administrativas tiene mandato legal para administrar todo lo que concierne a la cooperación internacional; por lo que es necesario realizar un estudio jurídico para determinar que facultades tiene cada institución, en la canalización y erogación de la ayuda internacional que recibe Guatemala.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis fue comprobada luego de analizarse la Ley del Organismo Ejecutivo, que establece las funciones de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia así como del Ministerio de Relaciones Exteriores. La metodología utilizada es la cualitativa ya que se pudo acceder a los datos para su análisis e interpretación a través de las regulaciones legales en cuanto a la cooperación internacional.

Luego del análisis de la ley, se estableció que el trasfondo de la problemática radica básicamente en que no existe un procedimiento que regule qué institución es la facultada para llevar a cabo todo lo relacionado con el tema de la cooperación internacional y de esta manera evitar la antinomia legal que existe entre estos dos entes del Estado.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Antecedentes de la cooperación internacional.....	1
1.1. Rama del derecho con la que se vincula la cooperación internacional.....	9
1.2. Aspectos teóricos de la ayuda internacional.....	10
1.3. Teorías.....	11

CAPÍTULO II

2. Concepto de cooperación internacional.....	25
2.1. Naturaleza de la cooperación internacional.....	27
2.2. Características.....	28
2.2.1. Internacionalidad.....	28
2.2.2. Estructura orgánica permanente.....	28
2.3. Elementos.....	32
2.4. Tipos o esquemas.....	32
2.4.1. Cooperación bilateral.....	33
2.4.2. Cooperación multilateral.....	35
2.4.3. Cooperación privada.....	36
2.4.4. Cooperación no gubernamental.....	37
2.5. Canalización de la cooperación.....	38
2.6. Modalidades de la cooperación internacional.....	39

CAPÍTULO III

3. Cooperación internacional en Guatemala.....	43
--	----



Pág.

3.1. Política pública de cooperación internacional.....	44
3.2. Actores.....	45
3.2.1. Actores internacionales.....	46
3.2.2. El Estado.....	46
3.2.3. Organismos internacionales.....	47
3.2.4. Organizaciones no gubernamentales.....	49
3.3. Marco institucional.....	50

CAPÍTULO IV

4. Análisis legal sobre la cooperación internacional en Guatemala.....	55
4.1. Las etapas o pasos para materializar la cooperación.....	56
4.1.1. Obligatoriedad de elementos para la aceptación de la cooperación internacional dirigida a las instituciones públicas.....	58
4.1.2. Sistema de información sobre cooperación internacional.....	59
4.1.3. Seguimiento de la cooperación internacional a través de los planes nacionales.....	60
4.1.4. Evaluación de la cooperación internacional a través de los planes nacionales.....	60
4.1.5. Evaluaciones específicas de la cooperación internacional.....	61
4.2.6. Revisiones de las carteras de cooperación internacional de los cooperantes.....	61
4.2. Marco Legal de la cooperación internacional en Guatemala.....	61
4.3. La problemática respecto a la cooperación internacional.....	63
4.4. La soluciones a la problemática.....	66
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	71



INTRODUCCIÓN

Se eligió analizar el tema de la cooperación internacional en virtud de que, en la actualidad estas contribuciones en algunos casos han ayudado a que el gobierno de Guatemala cumpla con determinadas metas; además estos mecanismos de apoyo internacional son importantes para Guatemala pues sirven para crear y fortalecer proyectos o programas relacionados con la educación, la cultura, la salud la tecnología, la agricultura etc. y de cierta forma favorecen a la población guatemalteca

La hipótesis se comprobó al establecerse que tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores como la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia tienen similares funciones reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo; por lo que ambas instituciones se encargan de recibir, canalizar y erogar la cooperación internacional que recibe Guatemala.

Se lograron los objetivos propuestos, ya que se analizaron las funciones reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo de cada una de las instituciones que reciben la cooperación internacional; así como se estableció que existe discrepancia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia en relación a las funciones que realizan sobre la cooperación internacional; luego de lo cual se proponen algunas soluciones para resolver esta problemática.

La tesis contiene cuatro capítulos, de la siguiente forma, en el capítulo uno se aborda el tema de los antecedentes de la cooperación internacional, la rama del derecho con la que se le vincula, los aspectos teóricos de la ayuda internacional y



las teorías de la misma; en el capítulo dos, se desarrolla el concepto y naturaleza de la cooperación internacional, sus características, elementos y sus tipos, su canalización y sus modalidades; el capítulo tres trata sobre la cooperación internacional en Guatemala, la política pública, los actores y el marco institucional; en el capítulo cuatro se hace un análisis legal sobre la cooperación internacional en Guatemala, etapas para materializarla, elementos para aceptarla, el sistema de información, seguimiento, evaluación y el marco legal de la cooperación internacional, la problemática actual sobre la misma y se plantea como solución reglamentar el procedimiento y establecer la entidad idónea para tal efecto.

Los métodos de investigación utilizados fueron: el analítico, el deductivo, el inductivo, el sintético; así como, la técnica bibliográfica.



CAPÍTULO I

1. Antecedentes de la cooperación internacional

“A finales de la Segunda Guerra Mundial surge la noción dentro de los países desarrollados de ayudar a los países pobres y de estas iniciativas surge el concepto y la idea de la llamada ayuda oficial para el desarrollo AOD”.¹(Sic)

“Después de la segunda guerra mundial se abren múltiples procesos innovadores a nivel político económico social. Los mismos generan cambios trascendentales en el panorama internacional y contribuyen a crear las condiciones y los escenarios propicios para el posterior arranque de las primeras actividades de la cooperación internacional.

Al respecto, es importante señalar por lo menos algunos de los eventos que incidieron en estos procesos como son, la Conferencia de Bretton Woods, la creación del sistema de las Naciones Unidas el proceso de descolonización, el surgimiento de la Guerra Fría y, por último, el Plan Marshall.

La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas se llevó a cabo en el complejo hotelero de Breton Woods en Estados Unidos (New Hampshire), entre el 1º. al 22 de julio de 1944, con el propósito de establecer las nuevas reglas para las relaciones comerciales y financieras internacionales, que se conocieron con el nombre de Acuerdos de Breton Woods.

¹Chalí López, Rony Abiu. **Caracterización de las principales fuentes de cooperación internacional que tienen relación con Guatemala.** Pág. 9.



En la conferencia participaron 44 países, empezando por los países occidentales más industrializados que estaban a punto de ganar la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, etc.) Por otro lado, los países del bloque comunista, liderados por la Unión Soviética, participaron en la Conferencia, pero no ratificaron los acuerdos finales. Por último, es importante recordar que, en aquel entonces, la mayoría de las naciones en vías de desarrollo aún eran colonias europeas por lo que no tuvieron representación propia, con la excepción de los países de América Latina.

El propósito común a todos los participantes era el de asegurar la estabilidad de los cambios, fomentar el crecimiento de la economía, abrir los mercados y poner fin al proteccionismo del periodo anterior (desde 1914 en adelante). Sin embargo, la conferencia se transformó rápidamente en una confrontación entre las posiciones de las dos potencias principales de la época los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyo telón de fondo era la afirmación para la hegemonía internacional.

La propuesta de John Maynard Keynes, representante británico, planteó la creación de un órgano internacional de compensación, la International Clearing Unión (ICU), que sería capaz de emitir una moneda internacional (Bancor) vinculada a las divisas fuertes y canjeable en moneda local por medio de un cambio fijo. A través de la ICU, los países con excedentes financiarían a los países deficitarios a través de una transferencia de sus excedentes logrando así el crecimiento de la demanda mundial y evitando la deflación.

Este planteamiento favorecía además una corresponsabilidad global de todos los países en el mantenimiento de la estabilidad financiera. Sin embargo, prevaleció la propuesta de



Harry Dexter White, representante norteamericano, que se basaba en la adopción del dólar como divisa de referencia para el comercio internacional y la penalización de las economías deficitarias y endeudas. En este marco, se acordó también la creación del Banco Mundial (inicialmente denominado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) que finalmente se constituyeron a finales de 1945.

A partir de Bretton Woods, cuando los países tienen déficit en sus balanzas de pagos, deben financiarlos a través de las reservas internacionales o mediante el otorgamiento de préstamos del FMI y, para tener acceso a esos préstamos, deben acordar sus políticas económicas con dicha institución. Por otro lado, el Banco Mundial surge para proporcionar los fondos necesarios para complementar la inversión pública y privada y promover los procesos de industrialización y desarrollo en los países más necesitados.

En total sintonía con los Acuerdos de Bretton Woods, en 1947 se creó el General Agreement Tariffs and Trade (GATT), que, a través de la disminución de los aranceles, promovía la liberalización del comercio internacional, y especialmente de los productos industriales. Este enfoque fue interpretado como una amenaza para los países en vías de desarrollo, que eran fundamentalmente productores de materias primas y que, además pretendían impulsar sus propios procesos de industrialización. Por ende, el GATT fue percibido, con mucha razón, como un instrumento de los países ricos, dirigido a reforzar la especialización productiva entre un Norte industrial y un Sur productor de materias primas.



Por su lado, también la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dio sus primeros pasos en 1943, con la Conferencia de Teherán, celebrada por los aliados. La etapa posterior está representada por la Conferencia de Dumbarton Oaks en Estados Unidos (Washington D.C.), en donde los representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China y Unión Soviética se reunieron entre agosto y octubre de 1944 para esbozar los propósitos generales y las modalidades operativas de la organización. La actual organización refleja parcialmente las conclusiones de esta conferencia, ya que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (que tienen poder de veto en cualquier resolución de la ONU) son dichos Estados, o sus sucesores.

El 25 de abril de 1945 se celebró la primera Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco, mientras que el 26 de junio del mismo año las 51 naciones participantes firmaron la Carta de las Naciones Unidas. La ONU comenzó a operar después de la ratificación de la Carta por parte de la mayoría de sus miembros, estableciéndose el 24 de octubre de 1945 como fecha oficial de fundación y celebrándose el primer periodo de sesiones de la Asamblea General en enero de 1946 en Londres.

En los años siguientes, se crearon las primeras agencias especializadas. Entre ellas, además del Banco Mundial y del FMI (1945), se encuentran también la Organización Internacional del Trabajo (creada en 1919 y posteriormente integrada en el Sistema ONU). La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-1946), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-1946), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-1946), la Organización Mundial de la Salud (OMS-1948), la Oficina del Alto Comisionado de las



Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR-1951). Además, en 1948, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) activó un fondo especial para el desarrollo, con las aportaciones de 54 países miembros.

Desde su creación, las Naciones Unidas se caracterizaron como una organización de gobierno global, que sucede idealmente a la Sociedad de Naciones y se orientaron a facilitar la cooperación entre los países asociados en asuntos como la salvaguardia del derecho internacional, la promoción y la tutela de los derechos humanos, la preservación de la paz y la seguridad internacional, el fomento del desarrollo económico y social, y la erogación de asistencia humanitaria a las poblaciones que la necesitan, sean desplazados por guerra, o afectados por otros desastres.

Desde un punto de vista netamente político, este periodo se caracterizó por algunos hechos históricos muy importantes, como fue el proceso de descolonización, por un lado, y el surgimiento de la Guerra Fría con la conformación de dos bloques antagónicos, por el otro.

El proceso de descolonización empezó en Asia en la segunda mitad de los años 40, con la aparición de los primeros países independientes, como Filipinas (1946), India y Pakistán (1947), Birmania (1948) e Indonesia (1949). En la práctica, entre los años 1945 y 1966 accedieron a la independencia 54 países, todos ellos pertenecientes a la geografía del llamado Tercer Mundo. Con algunas excepciones, las antiguas potencias coloniales, debilitadas por los esfuerzos económicos y la destrucción causadas por la Segunda Guerra Mundial y comprometidas con el crecimiento de las economías nacionales,



decidieron reconocer de forma voluntaria la independencia a sus colonias, intentando mantener una fuerte dependencia cultural, económica y comercial de estos países.

Al respecto, Unceta y Yoldi (2000:19) comentan: la descolonización modificó el carácter de las relaciones entre las antiguas metrópolis y los nuevos países independientes. Los fuertes vínculos existentes entre ambas partes necesitarían encontrar acomodo en la nueva realidad política y administrativa surgida. Por un lado, las antiguas metrópolis seguían teniendo importantes intereses en sus ex-colonias. Por otra parte, los nuevos países recién independizados necesitaban asistencia financiera y técnica para sus propios planes de desarrollo. La cooperación internacional vendría a convertirse así en un instrumento de utilidad e interés desde ambos puntos de vista, y los Ministerios de Cooperación externa acabarían sustituyendo a los antiguos Ministerios de Colonias.

Así mismo, al final del segundo enfrentamiento bélico, se originó la división del mundo en dos bloques política y económicamente antagónicos y empezó la Guerra Fría, un periodo de confrontación ideológica entre los países de Occidente (bloque capitalista) de Oriente (bloque comunista), liderado por las superpotencias de la época: Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente. Esta contraposición, que terminó con la caída de la Unión Soviética y la disolución del bloque comunista, se dio también a nivel tecnológico, militar e informativo. Desde el punto de vista militar, los dos bloques crearon las alianzas conocidas como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), en 1948, y el Pacto de Varsovia, en 1955.



En este contexto, los países de África y de Asia, que estaban saliendo de la colonización de las potencias “occidentales y capitalistas”, y también los países de América Latina, empezaron a tener una importancia geopolítica creciente como áreas de influencia de los dos bloques. Por ende, aumentó considerablemente la atención y la importancia reconocida por las dos superpotencias a las relaciones con estas zonas del mundo.

La cooperación al desarrollo tendría también, desde esa óptica, una creciente importancia como instrumento político, lo que le daría un mayor protagonismo en la esfera internacional... Este y Oeste, comenzarían a desarrollar políticas orientadas a canalizar recursos financieros y asistencia técnica en el marco de programas de cooperación, además de importantes paquetes de ayuda militar (Unceta y Yoldi 2000:17)...

El Plan Marshall (o European Recovery Program) fue el principal instrumento de los Estados Unidos para lograr distintos objetivos al mismo tiempo: apoyar la reconstrucción de los países de Europa occidental arrasados por la Segunda Guerra Mundial, consolidar su hegemonía política y comercial en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética. Es importante recordarlo porque, según muchos investigadores, representa probablemente el primer ejemplo de programa de cooperación internacional al desarrollo de la historia reciente.

Este plan se ejecutó entre 1947 y 1951, con una inversión de unos 17.000 mil millones de dólares de la época. Estos recursos fueron invertidos en los siguientes rubros: 26% en materias primas y productos semi-manufacturados; 25% en comida y fertilizantes; 15% en maquinaria, vehículos y equipamiento; 12% en combustible; 22% en otros sistemas.



Según George Marshall, Secretario de Estado de Estados Unidos y responsable del Plan(:...) para los próximos 3 ó 4 años, las necesidades que tiene Europa de alimento y otros productos esenciales, principalmente de América, son mucho más elevadas que su actual capacidad de pagar, y necesita una sustancial ayuda adicional para evitar un deterioro económico, social y político que podría llegar hasta un punto muy grave. Nuestra política no está dirigida hacia ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Su objetivo debería ser el revivir de una economía dinámica en el mundo, capaz de permitir la emergencia de condiciones políticas y sociales en las cuales puedan existir instituciones libres y democráticas. (Discurso en la Universidad de Harvard, junio de 1947).

En 1948 nació la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), con la participación de 15 países europeos y de Turquía, que más tarde se transformará en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sus finalidades principales eran aprovechar mejor la ayuda del Plan Marshall, a corto plazo, y de promover la cooperación económica en la región, a mediano y largo plazo. Al cierre del Plan, en 1951, se creó también la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que dio inicio al lento proceso de integración europea y sentó las bases para la posterior creación de la Comunidad Económica Europea (1958) y de la Unión Europea (1992).

El Plan Marshall tuvo efectos positivos y negativos. Entre los primeros, vale la pena recordar los siguientes: proporcionó asistencia humanitaria a corto plazo y contribuyó a la recuperación industrial y económica a mediano plazo; además estableció las bases para la cooperación regional y redujo la influencia soviética en la zona. Sin embargo, hay que



señalar también varios efectos negativos: creó dependencia hacia Estados Unidos, volvió más lenta la transición al libre mercado, creó una brecha en Europa entre Este y Oeste, y favoreció – particularmente en algunos casos - la corrupción”.²(sic.)

1.1. Rama del derecho con la que se vincula la cooperación internacional

“La escuela idealista enfatiza la importancia del derecho internacional y la de las organizaciones internacionales como también los aspectos morales, tales como los derechos humanos, en su esperanza de maximizar la cooperación entre los diversos Estados”.³

“El derecho internacional es el que regula las relaciones de unos Estados con otros, considerados como personalidades independientes; los vínculos entre súbditos de distintas naciones; o las situaciones, derechos y deberes de los extranjeros con respecto al territorio en que se encuentran. El derecho internacional se divide en público o privado.

El primero se refiere a las colectividades nacionales como sujetos de relaciones jurídicas; a los derechos y deberes de los Estados como integrantes de un orden general de naciones, y dentro de una situación de paz; pues, de producirse un conflicto armado, los beligerantes desconocen todo derecho al enemigo, sin otro compromiso que el de respetar (mientras convenga) las normas sobre heridos, prisioneros, no combatientes y otras para no agredir a personas y no atacar lugares ajenos a las necesidades bélicas.

² Tassara, Carlo. **Debates sobre cooperación Internacional para el desarrollo. Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas actores y paradigmas.** Pág. 15

³ Pearson, Frederic S. y J. Martin Rochester. **Relaciones internacionales: Situación global en el siglo XXI.** Pág. 30.



El derecho internacional público se ha regido exclusivamente, hasta no hace mucho, por convenciones bilaterales o plurilaterales; pero, al concluir las dos primeras guerras mundiales, la Sociedad de las Naciones primero, y la Organización de las Naciones Unidas después, han intentado crear un órgano para encauzar pacíficamente las diferencias entre Estados y para la máxima internacionalización de numerosos principios jurídicos.

La cooperación internacional se relaciona en términos generales con el derecho internacional público en primer término, a partir de los convenios o tratados que se suscriban entre las naciones, tiene relación con otras disciplinas de derecho tales como los derechos humanos, el derecho penal, etc. En el marco de su aplicación de cada país también tiene relación con el derecho interno de cada país, partiendo también del derecho público y extendiéndose según sea el caso".⁴ (sic.)

1.2. Aspectos teóricos de la ayuda internacional

Existe una variedad de ofertas en materia teórica para determinar la disciplina de las relaciones internacionales, sofisticadas y con largas discusiones; pero no se ha abordado de manera eficaz el estudio de la ayuda internacional para el desarrollo de otros Estados por parte de países que tienen las condiciones para hacerlo. La literatura relacionada al tema ha tenido poco soporte teórico desde las relaciones internacionales.

⁴ Cabanellas, Guillermo. <http://issuu.com/ultimosensalir/docs/diccionario-jurídico-elemental-guillermo-cabanel/100>. (Consultado: 5 de diciembre de 2013).



“La cooperación al desarrollo es un fenómeno que abarca los estudios del desarrollo, pero también las relaciones internacionales al ser transferencias de recursos de unos Estados a otros, comprendidos dentro de las políticas exteriores de los primeros. Otros aspectos de la cooperación internacional al desarrollo pueden bien ser abordados desde otras disciplinas como la economía”.⁵(sic.)

En Guatemala la reducción de la pobreza se ha convertido en prioridad, tanto para el gobierno como para la comunidad internacional y se han desarrollado muchos proyectos destinados a elevar el desarrollo de las diferentes áreas que requieren de este aporte en diferentes partes del país; específicamente las que históricamente han estado abandonadas de todo desarrollo.

1.3. Teorías

En relación al tema de la cooperación internacional, existen teorías y concepciones que describen en qué consiste la misma y cuáles son los objetivos y resultados finales que se obtienen al utilizarla.

“La teoría de las relaciones internacionales intenta dar un modelo conceptual sobre el cual sean analizadas las relaciones internacionales, sus implicaciones y la forma en que se estudia y entiende la participación de los actores y su influencia en el sistema internacional, cada teoría ayuda a comprender el nacimiento de las Relaciones Internacionales como área disciplinaria independiente dentro de la ciencia política, y sus

⁵ Pauselli, Gino. **Teoría de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa**. Pág. 74.



profundos cambios y reflexiones hasta la actualidad. El número y carácter de los supuestos hechos por una teoría determina, asimismo, su utilidad.

El liberalismo, examina un número muy amplio de condiciones, y es bastante perspicaz para analizar eventos pasados. Ninguna de estas teorías es para predecir eventos futuros, ya que al presuponerse "científicas" asumen la idea de que la ciencia explica el presente y los comportamientos, no predice el futuro. Para eso está la prospectiva, que también suele usarse en la ciencia de las relaciones internacionales".⁶ (sic)

a) **Realismo**

"El realismo explica la realidad internacional a partir del interés primario de los Estados de maximizar su supervivencia, seguridad o poder (como instrumento para los otros dos primeros objetivos), a partir del objetivo final de la dominación de otras naciones".⁷

"En este sentido, es necesario diferenciar entre los postulados del realismo clásico y el neorrealismo o realismo estructural. El primero identifica las causas del comportamiento de los Estados en la naturaleza humana, o el primer nivel de análisis".⁸

El segundo explica los patrones recurrentes en las relaciones internacionales.

⁶ http://www.academia.edu/7972130/Teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales. (Consultado: 5 de Diciembre 2013)

⁷ Morgenthau, J. Hans *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Pág. 18

⁸ Waltz, Neal Kenneth *El hombre, el Estado y la guerra, un análisis teórico*. Pág. 25



“Como el Estado se encuentra compuesto por seres humanos, las relaciones internacionales se constituyen fundamentalmente por conductas egoístas por parte de los Estados, dedicándose cada uno de ellos a la búsqueda de mayor poder, mayor seguridad, o maximizar el interés nacional generalmente unido a la búsqueda de poder”.⁹

En las relaciones internacionales: “La estructura de un sistema cambia con los cambios de la distribución de las capacidades entre los Estados. Para el realismo estructural, los Estados también buscan maximizar poder o seguridad, pero como consecuencia del estado anárquico de las relaciones internacionales. Así, esta búsqueda será diferente de acuerdo con el tipo de estructura en el cual se encuentren los Estados.

Para ambas versiones del realismo, las relaciones con otros Estados, a través de su política exterior, se basan en la utilización de diferentes herramientas para alcanzar los objetivos de aumento de poder o maximización de seguridad.

En este sentido, la política de cooperación oficial al desarrollo de un Estado tendría que ser entendida como una herramienta más para la promoción del interés nacional. Continuando con este razonamiento, la cooperación oficial al desarrollo es distribuida con el fin de generar mayor seguridad para el donante consolidando alianzas con los Estados afines o cercanos, o para generar mayor riqueza nacional al impulsar el comercio bilateral del donante, posibilitando oportunidades comerciales en el exterior, en este caso, con los receptores de cooperación oficial al desarrollo.

⁹ Morgenthau, Hans **Escritos sobre política Internacional**. Pág. 95.



En términos empíricos, se puede pensar en una serie de variables que explicarían la asignación geográfica de la ayuda al desarrollo desde una teoría realista de las relaciones internacionales.

En primer lugar, se debe pensar en una variable geográfica de distancia entre el donante y el receptor de ayuda. Y se relaciona con el interés egoísta de los donantes de mantener un área de influencia y maximizar su seguridad frente al peligro que pueden presentar los países más cercanos. La seguridad del donante estaría amenazada, por sus vecinos. El transferir recursos hacia los Estados cercanos, en un postulado realista, contribuye a aminorar la potencial tensión que podría existir entre el receptor y el donante, ya que mejora la situación socioeconómica, evita conflictos internos desestabilizadores del statu quo y potenciales olas de inmigración. En este sentido, la distancia geográfica entre los países se puede medir a partir de la distancia en kilómetros existentes entre las capitales.

La segunda variable realista es el comercio bilateral entre el donante y el receptor. Se debe discernir si existe relación entre la cantidad de cooperación oficial al desarrollo que recibe un país y el nivel de importaciones que realiza el donante de los fondos. En el realismo, se puede entender que la capacidad económica es parte del poder de un país.

Como tercera variable, se puede considerar el grado de cercanía como potencial alianza que existe entre el donante y el receptor. Para el realismo, el juego de poder promueve la coincidencia de preferencias, así sea por la persuasión o la fuerza del más poderoso hacia los más débiles. La cooperación al desarrollo puede ser un instrumento de persuasión con el fin de generar o mantener cierta afinidad entre los intereses del donante



y los del receptor. Para Morgenthau la ayuda externa puede ser utilizada en forma de soborno para comprar las voluntades de los receptores.

La cuarta variable realista hace referencia a la existencia o no de un sistema bipolar. La competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética, según esta corriente de pensamiento, llevó a la utilización de los diferentes instrumentos de política exterior para el beneficio de los donantes en la rivalidad Este-Oeste. El período de la Guerra Fría es considerado como un mundo bipolar en tanto la distribución de capacidades materiales del planeta estaba concentrada en dos grandes potencias globales. El fin de la Guerra Fría trajo consigo un mundo unipolar, nuevos escenarios de conflicto internacional y nuevas modalidades de conducirse en la política exterior diferentes a las existentes en el mundo bipolar.

La quinta variable se refiere a la lucha de poder entre capitalistas y comunistas que surge con la Guerra Fría. Los Estados comunistas han sido históricamente interpretados como amenazas o enemigos por la mayoría de los Estados capitalistas liberales que son justamente los donantes de cooperación al desarrollo de la OCDE. La característica de país comunista denota la no alineación de un Estado con el bloque de países capitalistas y donantes de ayuda al desarrollo. Pero el realismo no deja de ser una, teoría parsimoniosa y esencialista, es útil al revisar acciones históricas, pero limitada tanto en explicar cambios sistémicos como la finalización de la guerra fría por ejemplo".¹⁰

¹⁰ http://www.agci.cl/documents/Pauselli_SAAP2013.pdf Teorías de las relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. (Consultado: 15 de noviembre 2013).



b) Liberalismo

“El realismo clásico tuvo una visión limitada de la coyuntura internacional, ya que las pugnas en esos años iban más allá de la guerra fría y se había trasladado a la periferia de lo que se denominó el conflicto norte sur y comienza así la unidad de todos los países formando el grupo de los 77 y el movimiento de los no alineados para combatir la pobreza y la marginación social. Estos acontecimientos constituyeron una etapa valiosa en la historia de las relaciones internacionales ya que los denominados países subdesarrollados decidieron convertir al tercer mundo en interlocutor válido en la escena internacional.

Esta situación de crisis que sufrieron las relaciones internacionales en los años sesenta hizo surgir al liberalismo como alternativa histórica del realismo.

La etapa destacada del pensamiento liberal en las relaciones internacionales se ubica en el periodo de guerras influyendo en los dirigentes políticos y en la opinión pública y dio lugar a lo que los académicos han denominado idealismo.

A diferencia del realismo, la escuela liberal resalta la posibilidad de la cooperación y la generación de un contexto para el progreso general, los cuales son considerados realizables, y donde la cooperación está presente, al menos en potencia”.¹¹

¹¹Jiménez González, Claudia G. **Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales.** Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial. Pág. 123



“La escuela del liberalismo permite explicar las relaciones internacionales a partir de características internas de los Estados, el liberalismo centra la explicación del fenómeno de las relaciones internacionales en las variaciones, en las preferencias de los Estados, y no en el interés nacional o distribución de capacidades materiales que son dadas a partir del lugar que ocupa cada Estado en el sistema internacional.

La ideología económica juega un papel importante en determinar la cantidad de ayuda destinada al desarrollo. En este sentido, los gobiernos más conservadores comprometen menos fondos a la cooperación al desarrollo que los gobiernos progresistas. Este argumento es un claro ejemplo de cómo el liberalismo entendería la relación causal en los estudios de la cooperación al desarrollo.

La tradición liberal ha contribuido en dos sentidos a la teoría de las relaciones internacionales. Por un lado, desde la tesis de la paz democrática y, por otro lado, desde explicaciones que toman las preferencias de los actores al interior de los Estados como factores determinantes de la política exterior. Dos variables liberales pueden ser examinadas en esta forma de entender el liberalismo. La primera variable hace referencia a los diferentes intereses y preferencias dentro de los Estados. Los donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico por sus siglas en inglés OCDE son todas democracias, donde cada fuerza política puede participar en la competencia y tiene sus propias preferencias de política exterior. Como se ha visto en la revisión de la literatura, dentro de las fuerzas políticas que compiten al interior de los



Estados, la izquierda, al tener un discurso más igualitario, es más proclive a ofrecer cooperación oficial para el desarrollo”.¹²

“Así, los partidos socialdemócratas (o de izquierda/centro-izquierda) tienen un efecto positivo en los niveles de ayuda al desarrollo que ofrece un país.”¹³ (Sic)

Una explicación liberal de la cooperación internacional puede incluir a los actores internos del Estado, como son los partidos políticos y la distribución ideológica que existe en el sistema de partidos.

La segunda variable tiene en cuenta el supuesto sobre la tesis de la paz democrática y analiza si los donantes tienen una preferencia positiva por los Estados democráticos a la hora de destinar fondos de ayuda internacional. En esta variable, el liberalismo entiende que la cooperación al desarrollo es un instrumento de la política exterior, que los Estados liberales utilizan para generar cooperación y mayor democracia en el exterior y, por lo tanto, mayor seguridad para ellos mismos.

c) Marxismo

“La tradición marxista en relaciones internacionales resalta el clivaje Norte-Sur entre los Estados y las relaciones de desigualdad o dependencia en el sistema internacional. Este

¹² Thérien, J. y Noel A. **Debate de ayuda exterior. Derecho frente a la izquierda. Tercer informe trimestral mundial.** Pág. 454

¹³ Thérien, J. y Noel A. **Los partidos políticos y la ayuda exterior.** Pág. 94.



clivaje es consecuencia de la expansión capitalista que reproduce entre los países las desigualdades que genera al interior de los Estados”.¹⁴

La relación de economías que presentan diferencias graduales en el sistema productivo y ocupan posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista; generan la diferenciación entre países desarrollados y subdesarrollados. Es por eso que existe una diferencia de etapa y de función o posición dentro de la estructura económica internacional de producción y distribución, lo que supone una estructura definida de relaciones de dominación.

Es decir que los Estados subdesarrollados están en una condición de inferioridad y dependencia debido a las características intrínsecas del capitalismo que, como consecuencia del proceso de acumulación, genera ganadores y perdedores. Los países industrializados del Norte, por su parte, beneficiarios de este sistema desigual, tienden a reforzar estas relaciones a través de sus políticas exteriores.

“Según la tradición marxista, la vida económica de las naciones más débiles está penetrada por los intereses de las naciones poderosas. Incluso en aquellas regiones donde la práctica imperialista ha desaparecido todavía existen relaciones jerárquicas y de imposición de condiciones tanto comerciales o de política interna.

Las relaciones actuales entre el Norte y el Sur en algunos países subdesarrollados pueden ser entendidas en clave de neo-imperialismo, como la explotación de los países

¹⁴ Kubálková, V. y A. Cruickshank. **Marxismo y relaciones internacionales**. Pág. 86.



subdesarrollados por parte de los centrales. Esta explotación no desapareció con el fin del imperialismo sino que se reconfiguró. Las nuevas formas de dominación son menos explícitas”.¹⁵

d) Teoría de la dependencia

“Para analizar lo relacionado a la teoría de la dependencia, podemos partir de que el poder del centro se manifiesta a través de las desiguales condiciones de intercambio en el comercio internacional y en la presencia de multinacionales, las cuales refuerzan la explotación y dependencia de los países de la periferia en vías de desarrollo. Dentro de esta lógica, la ayuda internacional que ofrecen los países del centro estaría relacionada con el fortalecimiento de las relaciones de dependencia, lo que en términos empíricos podría significar promover las inversiones extranjeras directas provenientes del donante en los receptores de cooperación oficial para el desarrollo.

Las bases de la teoría de la dependencia se inician a finales de los cincuenta, como resultado entre otros, de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Se llama Teoría de la Dependencia a un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico

La teoría de la dependencia se fundamenta en conceptos y categorías marxistas, la cual se transformó en una importante escuela de pensamiento en América Latina. Durante las

¹⁵ Cox R. W., Gramsci, **La hegemonía de relaciones internacionales: Un ensayo en el método**. Pág.162



décadas de los sesenta y setenta aportó una diversidad de estudios socioeconómicos sobre la región, fue impulsada por Theodore Dos Santos quien es economista de origen brasileño, defensor y precursor de la teoría marxista en la teoría económica y además ha contribuido a la formulación general del concepto de dependencias.

La teoría de la dependencia hace énfasis en analizar el desarrollo económico desde las diversas perspectivas periféricas y sobre la base de la realidad objetiva de las condiciones de los países de los llamados países del tercer mundo; entre sus tesis presenta la posibilidad de que los cambios estructurales en los países subdesarrollados sólo se conseguirán a través de revoluciones sociales protagonizadas y dirigidas por campesinos.

Es fundamental retomar y hacer estudios al respecto para determinar en qué puede o no afectar la determinación de la teoría de la dependencia para Guatemala.

e) Constructivismo

“Dentro de las escuelas teóricas de las relaciones internacionales, el constructivismo se ubica junto al realismo y el marxismo como una escuela sistémica. Para esta corriente teórica, existen múltiples formas de entender la anarquía del sistema internacional por parte de los Estados.

Se concentra en la influencia que las ideas y normas poseen en el comportamiento de los Estados, en especial aquéllas compartidas a las cuales ajustan su comportamiento los diferentes actores del sistema internacional. Las identidades estatales, para el



constructivismo, determinan quién es cada Estado y quiénes son los otros, afectando los intereses de los mismos. Estas identidades, que son cambiantes, dependen del contexto histórico, cultural, político y social. Esto permite que, para el constructivismo, los Estados tengan intereses diferentes, supuesto que no se mantiene para el realismo. Reconoce la capacidad de evolución o cambio en las ideas y normas, lo que posibilita pasar de sistemas competitivos a sistemas de cooperación o ayuda en las relaciones entre Estados.

El constructivismo propone la idea de identidad colectiva en las relaciones entre Estados, en la cual el interés propio y el interés colectivo son efectos de un proceso de identificación con el otro. Esta identificación es un continuo entre identificación negativa y positiva, y puede variar en diferentes áreas”.¹⁶

Desde el constructivismo se entiende que la identidad nacional da forma a los intereses nacionales, y estos a su vez generan las preferencias estatales en situaciones o áreas específicas. La necesidad de un mundo más igualitario, más justo o más desarrollado son manifestaciones del grado de evolución de esta norma internacional en la sociedad de Estados. Desde el constructivismo también se estudia cómo las organizaciones internacionales son un reflejo e influyen en las identidades estatales.

Es de acontecimientos como las guerras que han azotado a la humanidad en que se evidencia que en todos estos procesos bélicos hay países que viven en situaciones extremas o que de una u otra manera son afectados y es ahí donde surgen propuestas

¹⁶ Wendt, Alexander. **Formación de la Identidad colectiva y el Estado Internacional**. Pág. 380.



para ayudar a estos países, en apariencia para que puedan desarrollarse, surgiendo así la cooperación internacional.

Los países desarrollados han buscado la manera de establecer criterios para poder generar un apoyo a diversos países que por guerras civiles o invasiones económicas han dejado en la pobreza extrema a una gran parte de la población. Es el caso de los países pobres como Guatemala, que por treinta y seis años fue afectada por el conflicto armado interno, lo que generó pobreza y destrucción; pero además del conflicto, las desigualdades sociales han establecido parámetros donde una gran mayoría vive en extrema pobreza.

La cooperación internacional ha sido creada por países desarrollados para mantener hegemonía en sus economías, pero de una u otra manera han venido a atenuar el flagelo del subdesarrollo en diversos países de Latinoamérica; aunque a su paso han generado endeudamiento para los países que requieran ayuda. En el caso del Fondo Monetario Internacional o el mismo Banco Mundial, surgieron para proporcionar los fondos necesarios para complementar la inversión pública y privada y promover los procesos de industrialización y desarrollo en los países necesitados; aclarando que esta ayuda genera endeudamiento para un país, aunque viene en apariencia a contribuir al desarrollo.





CAPÍTULO II

2. Concepto de cooperación internacional

“La cooperación internacional es reconocida por ser un importante elemento en las relaciones internacionales, que ha sido insertado en la segunda mitad del siglo veinte, como uno de los factores centrales en la construcción, tanto de instituciones multilaterales como de vínculos de carácter bilateral, regional y sub-regional. La cooperación internacional busca como resultado la solución de algunos problemas que afronta la comunidad de Estados; por ello se observa cada vez más la tendencia de los gobiernos a unificarse en iniciativas de beneficio común en donde ventilan asuntos de toda índole”.¹⁷

El término cooperación internacional no tiene una definición única que sea válida para todo tiempo y lugar. Su concepto, experimenta cambios, en función del pensamiento, políticas y valores presentes en las relaciones entre los Estados y los acontecimientos históricos que han influido decisivamente en su interpretación y expresión práctica. Es la interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento; además, constituye uno de los instrumentos de relación entre países

“Es un instrumento privilegiado para promover la solidaridad internacional y como una herramienta complementaria a los esfuerzos nacionales de desarrollo”.¹⁸

¹⁷González, Fernando. **La cooperación internacional en centroamérica**. Pág.94.

¹⁸Saldomando, Angel. **Qué papel para la cooperación internacional. Condiciones de vida, estratificación y formas de representación**. Pág. 18.



La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia define la cooperación internacional como “El mecanismo de apoyo técnico, financiero y político proporcionado por los países cooperantes, y organismos multilaterales especializados para que Guatemala alcance un desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económicos, social, financiero, administrativo y del medio ambiente, dentro de una democracia participativa”.¹⁹

La cooperación internacional, como factor importante en la estructura y desarrollo de las relaciones internacionales, es parte de la política exterior de gobierno y un complemento para la realización de los objetivos nacionales de desarrollo.

“... un esfuerzo conjunto, explícitamente concertado, entre dos o más países para la búsqueda de objetivos de interés común”.²⁰

“Existen otras definiciones que establecen que la cooperación internacional son las acciones que los Estados realizan para ayudar a otros Estados en un área determinada. Para algunos autores la cooperación internacional es vista como un proceso, es decir una serie de relaciones entre los países teniendo como objetivo el crecimiento de la interdependencia o la integración económica”.²¹

¹⁹ Secretaría de Planificación y Programación. www.segeplan.gob.gt. Informe. Informe final junio 10 de 2011. (Consultado: 30 de septiembre de 2013).

²⁰ Martínez, Carlos. Directorio de fuentes internacionales. Pág. 2

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo. Dos décadas al servicio de América Latina. http://www.academia.edu/1292777/Relaciones_internacionales_ycooperaci%C3%B3n_al_desarrollo._Pol%C3%ADticas_actores_y_paradigmas Pág. 67. (Consultado: 20 de diciembre de 2014).



2.1. Naturaleza de la cooperación internacional

“La explicación humanitaria de la cooperación al desarrollo está relacionada con la identificación positiva que tienen los donantes con las sociedades de los Estados receptores. Así, se puede entender a la cooperación al desarrollo como una evolución de una identidad colectiva mundial en la cual una norma internacional presiona a los Estados ricos a ayudar a los Estados pobres con el objetivo de mejorar la condición de estos últimos. También se puede pensar como la consolidación en los Estados donantes de la identificación con los ciudadanos de los Estados en vías de desarrollo en tanto seres humanos con necesidades. Esta norma se ajusta a la cooperación internacional como una práctica voluntaria, ya que su incumplimiento no implica una sanción, sino más bien una recriminación o reproche por parte de otros actores del sistema internacional”.²²

Una organización intergubernamental está sujeta al derecho público internacional, cuenta con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, es formada por acuerdo de distintos Estados para tratar aspectos que les son comunes. Dentro de su seno y a través de procedimientos de complejidad variable, busca elaborar una voluntad jurídica distinta a la de sus Estados miembros, destinada a realizar las competencias que le han sido atribuidas. Esta voluntad puede manifestarse a través de actos unilaterales o por medio de la concertación de tratados con otros sujetos de derecho internacional.

²²http://www.academia.edu/3547142/La_cooperaci%C3%B3n_sur-sur_en_Am%C3%A9rica_Latina_explicaciones_te%C3%B3ricas_desde_las_Relaciones_Internacionales (Consulta: 7 de diciembre de 2013).

2.2. Características

2.2.1. Internacionalidad

“La organización que tratamos de estudiar se distingue de otros grupos sociales por la nota de su internacionalidad. Esta internacionalidad significa que los miembros que integran una organización de este género tienen que proceder o formar parte de distintos Estados, lo que les diferencia de aquellos grupos o colectividades integradas por miembros pertenecientes a un solo Estado, y por consiguiente, sometidos a los poderes y al derecho interno de éste.

Pero la nota de internacionalidad también cabe predicarla respecto a las actuaciones y efectos derivados de estas organizaciones. En efecto, su constitución, desarrollo y extinción afectan directamente al panorama de las relaciones internacionales, de las que forman parte, porque es en el medio internacional en el que operan la mayor parte de sus competencias e instituciones.

2.2.2. Estructura orgánica permanente

Pero las organizaciones internacionales vienen singularizadas también, frente a otras formas de relación internacional de carácter esporádico o transitorio, por el hecho de que poseen una serie de órganos, de medios humanos y de recursos financieros y jurídicos de una cierta permanencia temporal. La necesidad de que exista esta estructura orgánica permanente es una resultante de la naturaleza estable y permanente de los fines y



objetivos que se pretenden alcanzar mediante la organización internacional. Esta nota de la permanencia orgánica e institucional se encuentra ya implantada en la voluntad que anima a los miembros fundadores a recurrir a la creación de una organización frente a otras formas menos duraderas, como son las conferencias internacionales o los movimientos internacionales, que surgen también como instrumentos de la cooperación internacional.

Junto a las dos notas esenciales que acabamos de referirnos, podríamos mencionar otras dos notas o caracteres complementarios:

La funcionalidad de las organizaciones internacionales Resulta muy coherente con la dinámica internacional que la aparición y desarrollo de las organizaciones internacionales, precisamente junto al Estado y sin desplazarlo de la esfera mundial, se realice para desempeñar ciertas funciones y/o competencias, necesarias para la existencia y funcionamiento de la sociedad internacional, que no poseen una correspondencia territorial inmediata y directa. En otras palabras, la organización nace, específicamente, ante la necesidad de complementar y trascender las limitaciones que la división fronteriza y estatal del territorio impone a los poderes de cada país.

Lógicamente, la eficacia de una organización internacional radica; preferentemente, en su capacidad para desempeñar adecuadamente ciertas funciones que motivaron su constitución, y no tanto en la extensión del ámbito territorial en el que desempeña tales funciones. Así, por ejemplo, organizaciones internacionales de un ámbito territorial muy restringido, como ocurre en el BENELUX, han demostrado gozar de una mayor eficacia y



duración que otras muchas organizaciones con un área espacial mucho más extensa, como sería el caso de la OCDE, por citar un ejemplo de estas últimas.

Relevancia jurídica: Todas las organizaciones internacionales surgen de un acuerdo de voluntades, de una decisión común entre sus miembros fundadores, que trasciende los límites de los derechos y obligaciones por ellos reconocidos como mutuamente vinculantes. Este acuerdo constitutivo adquiere también una eficacia jurídica frente a terceros, de acuerdo con un determinado ordenamiento legal específico. Esta doble relevancia jurídica, interna y externa, que muestra toda organización internacional constituye un elemento común a esta categoría de actores internacionales.

Pero la relevancia jurídica no emana exclusivamente del acto constituyente de la organización, también deriva de sus actividades permanentes en el campo de las relaciones internacionales, de tal modo que la propia dinámica de las organizaciones internacionales es objeto de un tratamiento legal, tanto nacional como internacional, al mismo tiempo que contribuye a producir modificaciones jurídicas más o menos profundas.

Ahora bien, es lógico que puesto que las organizaciones internacionales presentan notables diferencias, según se trate de organizaciones intergubernamentales o de organizaciones no gubernamentales, tanto en la composición de sus miembros como en sus competencias, también muestren un distinto alcance en su personalidad y capacidad jurídicas.



En términos generales, y salvo algunos supuestos excepcionales, podemos afirmar que mientras las organizaciones intergubernamentales poseen una relevancia jurídica internacional directa, tanto en lo relativo a su acto constitutivo, como a sus normas internas y a las normas que regulan sus relaciones con otros actores internacionales, lo que las convierte en sujetos sometidos al derecho internacional público; las organizaciones no gubernamentales y demás actores transnacionales gozan de una relevancia jurídica internacional indirecta, hallándose sujetas de modo inmediato o directo al derecho nacional, imperante en cada uno de los Estados en los que se encuentran implantados sus diversos miembros.

La distinción que, desde la perspectiva jurídica, acabamos de realizar entre los distintos tipos de organizaciones internacionales no es tajante y absoluta. Como tendremos ocasión de explicar más adelante, el mundo de las organizaciones internacionales es en la actualidad lo suficientemente amplio y complejo para que existan notables excepciones a este principio general. Pero además, tanto el derecho internacional como los ordenamientos jurídicos nacionales están siendo afectados por las actividades que están llevando a cabo las organizaciones internacionales, que están cambiando el panorama internacional, pero que al atravesar las fronteras e instituciones estatales están alterando muchas de las normas legales de éstos.

Surge así una relevancia jurídica derivada del hecho de que al trascender sus actividades los límites fronterizos entre los estados provocan una colisión o conflicto entre los diversos derechos nacionales a los que están sujetas sus secciones y organismos nacionales. Tales conflictos de competencias entre los distintos regímenes legales



nacionales son objeto de una serie de normas y principios que configuran el derecho internacional privado, que si bien no contemplan únicamente la actividad de estos actores transnacionales, es verificable la creciente incidencia de estos en el desarrollo de este derecho internacional privado. Todo ello, además de su incidencia en la renovación que se está produciendo, en las últimas décadas, en el derecho internacional público.

Del análisis de estos cuatro caracteres generales apuntados, podemos extraer una clara distinción conceptual y operativa de esta categoría genérica de actores, que denominamos: organizaciones internacionales, sin perjuicio de las matizaciones que en posteriores capítulos realicemos para los distintos tipos de organizaciones internacionales".²³

2.3. Elementos

Los elementos fundamentales de las organizaciones internacionales los constituyen, por una parte las organizaciones como tal y por otra parte los Estados miembros o asociados.

2.4. Tipos o esquemas

Los esquemas y formas de cooperación responden al tipo de ayuda según su origen, ya sean éstas de carácter público o privado, sean estos recursos reembolsables y no reembolsables, o el tipo de actores implicados bilateral, multilateral, regional, gubernamental o no gubernamental según los objetivos que se tengan para su aplicación.

²³http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula1403.pdf (Consultado: 15 de diciembre de 2013)

La cooperación internacional se puede clasificar en bilateral, multilateral, privada y no gubernamental.

La cooperación internacional es un canal de ayuda que beneficia a los países entre sí, que se establece por medio de un acuerdo internacional bilateral o multilateral, en el cual los países son partícipes de manera voluntaria, reforzando sus debilidades entre sí, por medio de las fortalezas de otros países.

2.4.2. Cooperación bilateral

“Las fuentes bilaterales son los gobiernos de los países con los cuales se tienen relaciones de cooperación internacional. Se efectúa de gobierno a gobierno a través de las embajadas, aunque en cada país participan las agencias o instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica. Esta cooperación corresponde a aquella acordada entre dos países y se concerta principalmente a través de convenios básicos de cooperación técnica que constituyen el marco general que regula en detalle las condiciones, los alcances y otorgamiento”.²⁴

La cooperación bilateral es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación directamente hacia los países receptores. Se trata de la cooperación entre países, de gobierno a gobierno, tanto en las relaciones Norte-Sur como en las relaciones sur-sur o norte-norte.

²⁴ Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia. **Fuentes y modalidades de cooperación internacional**. http://www.mincomercio.gov.co/eContent/News_Detail.asp?ID=5417&IDCompany=1. (Consultado: 21 de diciembre de 2013).



O sea que, es la acordada entre dos países y se concreta principalmente a través de convenios básicos de cooperación técnica, que constituyen el marco general que regula en detalle las condiciones, los alcances, otorgamiento y recepción de dicha cooperación; así como las áreas que serán atendidas. Cada país organiza su propia política de cooperación, coordina, gestiona y es dirigida por la agencia nacional de cooperación correspondiente o, en su defecto, por la sección correspondiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Un ejemplo de la cooperación bilateral es la Agencia Estadounidense para el Desarrollo por sus siglas en inglés USAID, que tiene como miembro central a su gobierno y que en la mayor parte de sus programas de lucha contra la corrupción, se clasifican en categorías diferentes.

Cooperación horizontal, que se realiza entre países con un grado similar de desarrollo. Por otro lado, el esquema de cooperación internacional formada por un país donante y otro receptor con desigual grado de desarrollo; lo que se conoce con el nombre de cooperación vertical. La diferencia fundamental se establece en función del grado de desarrollo del donante.

Una característica importante de la cooperación bilateral es que puede ser reembolsable y no reembolsable, esto depende si la ayuda se devuelve al país donador con intereses, o si se da a fondos perdidos. La cooperación no reembolsable puede ser de tipo bilateral, trilateral o de terceros países y multilateral.

2.4.3. Cooperación multilateral

“Es aquella en la que en su ejecución intervienen dos países que cooperan y un tercer país o un organismo internacional financia la cooperación”.²⁵

“Se realiza a través de esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un foro u organismo de carácter mundial, subregional o regional como la ONU y la OEA, sus organismos y agencias especializadas (FAO, UNESCO, ONUDI, OPS, IICA), el BID y la Unión Europea, entre otros”.²⁶

“Los programas multilaterales resultan, en principio, más adecuados que los bilaterales para resolver muchos de los problemas del desarrollo, especialmente cuando estos no pueden solucionarse dentro de los límites geográficos de un país y tienen sus raíces en procesos que atraviesan los Estados”.²⁷

Es la canalizada por los diferentes países cooperantes a través de instituciones internacionales. Entre ellas destacan los organismos de cooperación que integran el Sistema de Naciones Unidas como la FAO, el PNUD; las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, diferentes fondos multilaterales y la Unión Europea.

²⁵Estigarribia Bieber, Maria Laura; M. Canteros y J. Olmo **Gestión de la cooperación internacional**. Pág. 19 (Consultado: 30 de noviembre de 2013).

²⁶Gobierno Boliviano de Venezuela. **Tipos de cooperación internacional**. <http://www.mpd.gob.ve/nueva-CTI/tipos.htm>. (Consultado: 19 de diciembre de 2013).

²⁷Gómez Galán M y J. A. Sanahuja. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo**. Pág. 12.



Es aquélla en la que los gobiernos remiten dichos fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades; de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes.

Esta cooperación está dirigida a países en desarrollo, mediante programas que incluyen cooperación técnica, encuestas, estudios, convocatoria a conferencias internacionales, e incluso alcanzan hasta la planificación integral del desarrollo mediante proyectos específicos en áreas específicas.

Es determinante que para la cooperación multilateral exista estratégicamente la participación de tres países, unos ejecutan y otro es el que da el financiamiento para que pueda realizarse la ejecución de los proyectos.

2.4.4. Cooperación privada

Realizada por la sociedad civil, generalmente a partir de las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, fundaciones, cámaras, asociaciones voluntarias, iglesias, partidos políticos, clubes rotarios, entre otros. Trabajan en forma directa el cooperante, ejecutor y cooperante y el beneficiario; estableciendo organizaciones propias o bien canalizan fondos por medio de organizaciones privadas o grupos locales. La particularidad principal es su carácter de fondo no reembolsable.



2.4.5. Cooperación no gubernamental

“Es aquella realizada por la sociedad civil, generalmente a partir de las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales: que son los actores fundamentales de este tipo de cooperación, puede ser privada y descentralizada.

En el caso de las organizaciones no gubernamentales, se trata de entidades de carácter civil no lucrativas que se inscriben en el Ministerio de Gobernación, en el caso de Guatemala obtienen su personalidad jurídica, sean éstas asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales o fundaciones.

Las instituciones responsables de gestión, coordinación y monitoreo de la cooperación internacional en Guatemala, son por un lado el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), que coordina la cooperación internacional reembolsable y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), a quien corresponde la gestión, seguimiento y supervisión de la cooperación técnica y donaciones.”²⁸ (sic)

Los proyectos de interés común, como el programa de paz, se articulan desde la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), en donde se preparan las negociaciones con el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Banco de Guatemala y las unidades ejecutoras de los proyectos.

²⁸ De la Cruz, Carmen, Maruja Barrig y Alicia Rodríguez. **El financiamiento para la igualdad de género y la nueva arquitectura de la ayuda. Los casos de Guatemala y Perú. La cooperación en Guatemala: antecedentes, tendencias, flujos y actores.** Pág. 56



La cooperación debe ser congruente con las políticas del gobierno las relaciones internacionales y la política financiera y fiscal.

2.5. Canalización de la cooperación

La cooperación internacional se lleva a cabo por medio de instituciones bilaterales o pertenecientes a países industrializados; con organismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas y sus diferentes oficinas; con capital multinacional gubernamental y con el apoyo de gobiernos de países en desarrollo. Esta cooperación se canaliza a través de competencias que les corresponden a ciertas instituciones del Estado; por ejemplo, la competencia coordinada entre la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores; consiste en ejercer la representación del Estado en la suscripción de tratados o convenios marco de cooperación técnica y financiera, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el canal oficial para la firma del convenio

La cooperación internacional en Guatemala puede ser utilizada para la inversión social que incluye educación, cultura, salud, agua potable, saneamiento ambiental, nutrición, vivienda; fondos sociales, protección social y atención a grupos vulnerables, deporte y recreación, rescate y transformación del sistema de pensiones; seguridad integral; condiciones propicias para producir; sostenibilidad ambiental; empleo y bienestar; programas de paz; reducción de la pobreza; etc.



La competencia coordinada que ejerce la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República y el Ministerio de Finanzas Públicas; se basa en la política económica y social del gobierno, con el objetivo de priorizar, evaluar y seleccionar los proyectos de inversión y los programas a ser ejecutados con recursos internos o externos; así como también coordinan la implementación de las decisiones políticas relacionadas con la cooperación internacional. Con el Ministerio de Relaciones Exteriores coordina la presentación de programas y proyectos ante las fuentes cooperantes, embajadas, representantes acreditados en Guatemala.

2.6. Modalidades de la cooperación internacional

En la cooperación internacional se encuentran varios tipos o modalidades según se utilizan los recursos; o sea, son las formas o mecanismos que se utilizan para canalizar la cooperación internacional; pudiéndose enumerar los siguientes:

“Cooperación financiera: es la cooperación materializada a través de flujos de dinero entre países y organizaciones. Existen dos tipos de cooperación financiera: No reembolsable: a través de donaciones o subvenciones entregadas en donación.

Reembolsable: a través de créditos en condiciones favorables, interés y/o tiempo otorgados a los países en desarrollo, generalmente por organizaciones de la banca multilateral como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

Para hacer efectiva una donación o subvención, el donante puede solicitar una contrapartida de la organización que recibe los recursos. Estas contrapartidas pueden ser



en especie: material, software, por ejemplo, o en efectivo y variar entre el 5% y el 50% del presupuesto total del proyecto. Estos montos dependen de las políticas de cada donante. Además, se encuentran cooperaciones de carácter mixto donde puede haber parte en crédito y parte en donación. También es importante anotar que para que la cooperación financiera sea considerada una donación, debe contener al menos un 25% de carácter no reembolsable.

Cooperación técnica: es toda aquella cooperación que se brinda en especie y está enfocada a mejorar las capacidades de las personas y organizaciones de los países receptores de la cooperación. Se transmiten conocimientos, habilidades técnicas, tecnológicas o algún otro tipo de apoyo. Ejemplo: becas para el mejoramiento de competencias y capacidades, pasantías y voluntariado, formación profesional, envío y capacitación de expertos, suministro de equipos, entre otros.

Ayuda alimentaria: donación directa de alimentos, accesibilidad a líneas de crédito concesional o asistencia no reembolsable para la adquisición de productos alimentarios en casos de desastre o conflicto.

Ayuda humanitaria y de emergencia: prevención y asistencia durante emergencias como desastres naturales, epidemias y violaciones de los derechos humanos.

Cooperación científica y tecnológica: creación y fortalecimiento de las capacidades endógenas para la producción científica, la asimilación, difusión y transferencia de tecnología.



Cooperación cultural: proporciona los medios o la formación de base adecuada para favorecer el desarrollo cultural.

Becas: contribuye a la formación de personal técnico, investigadores o funcionarios que puedan desempeñar un papel importante en los países en desarrollo, mediante su formación o capacitación técnica en un país más desarrollado.”²⁹

La importancia de la cooperación internacional es que contribuye al desarrollo institucional, económico y social del país; ya que a través de la misma se desarrolla la población a través de la cultura, los medios científicos, la tecnología, las ciencias, las artes y cualquier forma de desarrollo cultural; se previenen las enfermedades y se obtiene ayuda humanitaria cuando ocurren desastres naturales; también se tiene acceso a los alimentos en tiempo de conflicto; así pues son muchos los beneficios que se obtienen de la cooperación internacional, en donde el nivel de vida crece y se fortalece.

²⁹http://www.gestrategica.org/guias/cooperacion/internacional_b.html. **Modalidades de la cooperación internacional.** (Consultado: 28 de abril de 2015).





CAPÍTULO III

3. Cooperación internacional en Guatemala

“Las líneas conductoras de política exterior se orientan a dos ámbitos interrelacionados. El primero, referido a la resolución de temas de implicación interna; y el segundo, una dedicación a lograr el mejor aprovechamiento de la globalidad.

La cooperación internacional, como factor importante en la estructuración y desarrollo de las relaciones internacionales, es parte de la política exterior del gobierno de Guatemala y un complemento para la realización de los objetivos nacionales de desarrollo. La misma, debe promover la integración del país a la comunidad internacional y al mercado mundial; contribuir en la ejecución de programas de desarrollo económico-social y programas de inversión pública, la cual permite transferencia de tecnología y de conocimientos, así como contribuir a la capacitación y formación de recurso humano acorde con las necesidades de Guatemala.”³⁰

“En Guatemala, el proceso de gestión de la cooperación internacional se rige por un conjunto de disposiciones legales basadas en la Constitución Política de la República de Guatemala, que delimitan el marco de acción, atribuciones y competencias vinculadas a dicho proceso.

³⁰http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/Cooperacioninternacional/lineamientos_de_gobierno_en_el_tema_de_cooperacion_internacional.pdf Política de cooperación en Guatemala. (Consultado: 28 de abril de 2015).



La mayor parte de la ayuda oficial al desarrollo de Guatemala (AOD) se sitúa a partir de las negociaciones y la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, en los últimos cinco años esta tendencia ha ido decreciendo, así como la dependencia de Guatemala de la cooperación internacional. De los \$ USA 408,3 millones que tuvo de apoyo en el año 2000, se pasó a \$ USA 518,2 millones en el año 2002, y finalmente, a \$ USA 198,0 millones en el año 2005. En Guatemala la AOD ha constituido el 1.6% del presupuesto nacional en el año 2006. Los sectores que tuvieron mayor concentración de ayuda no reembolsable son el financiero, transportes, administración, servicios generales y educación, ciencia y cultura.

Al iniciarse el proceso de aplicación de la Declaración de París en Guatemala en 2006 ya existía una entidad responsable de coordinación y programación de la planificación para el desarrollo, la Secretaría General de Planificación y Programación (SEGEPLAN), institución dependiente de la Presidencia de la República a la que corresponde asesorar, coordinar y gestionar los procesos de planificación para el desarrollo de los distintos ministerios, secretarías e instituciones del Ejecutivo”.³¹

3.2. Política pública de cooperación internacional

“Corresponde a una visión emergente en el campo de los estudios internacionales, ya sea a partir de las preocupaciones con las dimensiones externas de las políticas públicas o bien, en lo que concierne al impacto de los temas internacionales en los procesos de decisión domésticos de los gobiernos.

³¹De la Cruz, Carmen. **Organización de Naciones Unidas**. www.onu.org. Pág. 38 (Consultado: 30 de septiembre de 2013).



La globalización creciente del sistema internacional actual requiere de una mirada y reflexión más comprensiva y dinámica de la relación doméstica y externa entre Estados y sociedad civil. Así por ejemplo, en el ámbito de la política exterior se amplían las visiones tradicionales al incorporar ahora espacios operacionales y transnacionales que involucran tanto aspectos de la soberanía interna como externa de los gobiernos en la provisión y observación de los bienes e interés públicos.

Los alcances globales de las políticas públicas internacionales, en particular la administración de la soberanía interna y externa en la implementación de éstas por parte de los Estados demandan liderazgo político, responsabilidades compartidas y cooperación entre actores gubernamentales y actores no estatales.

En áreas como protección ambiental, asistencia humanitaria y regulación financiera, la operación activa y de cooperación transnacional de redes gubernamentales con representantes funcionales de la sociedad civil internacional constituyen expresiones elocuentes del dinamismo y legitimidad de las políticas públicas internacionales”.³²

3.2. Actores

“Es importante tener en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en la cooperación internacional y el proceso en el que interactúan. La integración y coordinación determinan la funcionalidad dentro del sistema. Su estructura, comunicación, funciones e interacciones son aquéllas que producen y determinan el producto dentro de

³²<http://www.iei.uchile.cl/investigacion/lineas-de-investigacion/58618/politica-publica-internacional>. (Consultado: 15 de diciembre de 2013).



la gestión de la cooperación internacional; es decir, la constitución del Sistema de Cooperación Internacional. Los actores de la cooperación están divididos en instituciones nacionales responsables de la cooperación internacional, actores de la sociedad civil y actores de la comunidad internacional.

3.2.1. Actores internacionales

Actores internacionales son aquellas entidades cuyo comportamiento o acción incide en la vida internacional, su característica es que la acción que realicen, traspase las fronteras nacionales, es decir vienen definidos por su transnacionalidad, su importancia como actores depende de la mayor o menor influencia que ejerzan en la esfera internacional”.³³

3.2.2. El Estado

“El Estado es el actor principal del sistema internacional. La palabra Estado es un concepto político que nombra a una forma de organización social soberana y coercitiva. De esta forma, el Estado es el conjunto de las instituciones que poseen la autoridad y la potestad para regular el funcionamiento de la sociedad dentro un territorio determinado, dentro de sus calificaciones, está la capacidad de establecer relaciones con otros Estados, es decir que tenga control de sus relaciones exteriores incluidas en éstas, las relaciones de cooperación.

³³Sotillo, José A. **Actor Internacional**. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/actorinternacional.pdf>. (Consultado: 11 de diciembre de 2013).



3.2.3. Organismos internacionales

Los diferentes tipos de cooperación pueden llegar a los diferentes países por medio de los organismos internacionales, según la perspectiva de Keohane los organismos internacionales tendrán cada vez una mayor importancia dentro de una situación mundial caracterizada por la interdependencia compleja.

Se puede definir a los organismos internacionales como asociaciones voluntarias de Estados establecidos por acuerdo internacional, dotados de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros. Estos organismos se clasifican según los fines que persiguen:

Los de fines generales, son aquellos cuyas actividades no están circunscritas a un ámbito concreto de cooperación, sino que pueden abarcar todas aquellas materias que estimen útiles.

Los que tiene fines específicos, son los que desarrollan sus actividades dentro de unos ámbitos bien definidos; como por ejemplo fines de cooperación militar, económica, social, cultural y humanitaria

Por su composición, existen los organismos de vocación universal, a esta categoría pertenecen las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas ya bien por haber llegado a esta situación de facto pese a tener procedimientos restringidos, como es el



caso de la Organización de Naciones Unidas o por haberse inspirado por el principio de la inclusión y estar abiertos a todos los Estados.

Los organismos regionales, son aquellas organizaciones que están restringidas a un número limitado de Estados, entre los que existen unas determinadas afinidades objetivas como la ubicación geográfica, o subjetivas como las similitudes económicas, políticas, religiosas.

Por su competencia en organismos de cooperación, son los que realizan acciones coordinadas entre sus miembros con el fin de alcanzar unos objetivos colectivos. Constituyen la vía clásica, respetuosa de la soberanía de sus Estados miembros, y en ellas se trasvasa la técnica de la negociación y de la adopción de decisiones por unanimidad a unos órganos comunes y permanentes. La cooperación es estrictamente interestatal, en el sentido de que las decisiones de la organización se dirigen a sus Estados miembros; esto es no son aplicables en sus territorios sin su autorización y mediación.

Organismos de integración o de unificación, estos pretenden la integración o la unificación de sus Estados miembros, en ellos se opera una cesión de competencias de los Estados miembros a los órganos comunes; que se caracteriza por suponer la atribución de poderes del mismo tipo que los que resultan de las funciones superiores de un Estado a unos órganos independientes de los Estados, y por la posibilidad que tienen dichos órganos de pronunciarse por mayoría en caso de estar formados por representantes gubernamentales al tiempo que las decisiones que adopten podrán tener, en

determinadas ocasiones, autoridad directa e inmediata en los órdenes jurídicos nacionales”.³⁴

3.2.4 Organizaciones no gubernamentales

“Su base jurídica está constituida por un acto de derecho interno. Las Organizaciones no Gubernamentales comúnmente conocidas como ONG’s constituyen uno de los actores más relevantes en la escena internacional contemporánea a diferencia de los Organismos Internacionales están constituidas por asociaciones, fundaciones e instituciones privadas, fruto de la iniciativa privada o mixta con exclusión de todo acuerdo intergubernamental, constituidas de manera duradera, espontánea y libre por personas privadas o públicas, físicas o jurídicas de diferentes nacionalidades que expresando una solidaridad transnacional persiguen sin espíritu de lucro un objetivo de interés internacional y han sido creadas de conformidad con el derecho interno de un Estado”.³⁵

“Según Mario Padrón, las organizaciones no gubernamentales son, en general, organizaciones privadas no lucrativas que están registradas públicamente (es decir que tienen un estatus legal), cuya función principal es llevar a cabo proyectos de desarrollo que favorecen a los sectores populares, y que reciben ayuda económica. Las fuentes de ayuda económicas son casi siempre otras organizaciones no gubernamentales, basadas en países industrializados, que funcionan en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo

³⁴ Diez, Manuel. **Las organizaciones internacionales**. Pág. 37

³⁵ **Ibid.** Pág. 39.



Las organizaciones no gubernamentales presentan un complejo fenómeno organizativo de una rara plasticidad institucional, funcional y territorial, que en la actualidad presencian un alto grado de desarrollo. En ellas se plasman diferentes modalidades de acción colectiva y se canalizan aspiraciones e intereses de personas privadas, llegando a veces a ejercer una influencia considerable en las relaciones internacionales.”³⁶

3.3. Marco institucional

“Es responsabilidad de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ejercer la función de coordinar y facilitar la cooperación técnica y financiera no reembolsable que recibe el país, promoviendo mecanismos ágiles de coordinación dentro del sector público, así como entre las instituciones descentralizadas y los organismos cooperantes. Tiene las siguientes funciones:

Armonizar la oferta y demanda de cooperación, elaborando programas de cooperación con cada fuente, considerando sus diferentes líneas, con base en las políticas, planes y programas de gobierno.

Analizar, conocer y dar seguimiento a las políticas, procedimientos e instrumentos de las fuentes de cooperación.

Observar el desarrollo de la cooperación internacional a nivel mundial, con el propósito de poder alertar a las instancias superiores de gobierno sobre su incidencia para el país.

³⁶Roderic, Al. **La democracia en América Latina, modelos y ciclos.** Pág. 273



Desarrollar análisis de la oferta potencial y no utilizada de la cooperación internacional y tomar medidas para concretarla.

Coordinar la negociación de la cooperación internacional no reembolsable, así como la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y participar en la negociación de la cooperación reembolsable.

Asegurar la viabilidad técnica de los proyectos a ser financiados con recursos externos.

Asesorar y apoyar a las unidades ejecutoras en la preparación de proyectos y en el cumplimiento de condiciones previas a la formalización de la cooperación y a los desembolsos.

Promover en las fuentes de cooperación apoyo para la pre inversión.

Dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo financiados con recursos externos.”³⁷

“Otra de las instituciones que tiene responsabilidad en los procedimientos y es parte del marco institucional para los aportes de la cooperación internacional es el Ministerio de Finanzas Públicas pues es el que define, con base en la política económica y social del gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la

³⁷[http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/Cooperacioninternacional/lineamientos de gobierno en el tema de cooperación internacional.pdf](http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/Cooperacioninternacional/lineamientos%20de%20gobierno%20en%20el%20tema%20de%20cooperaci%C3%B3n%20internacional.pdf) Pág. 15 (Consultado: 28 de abril de 2015).



formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos y externos.

Es la instancia que le da seguimiento al cumplimiento de las condiciones contractuales de los préstamos; registra, administra y dirige la deuda pública externa

Aprueba las donaciones que requieran aportes de contraparte nacional o impliquen gastos recurrentes futuros.

Presupuesta la asignación de recursos de contrapartida y gastos recurrentes convenidos para los proyectos financiados por la cooperación internacional tanto con recursos reembolsables como no reembolsables.

Es responsabilidad de la Secretaría de Planificación de la Presidencia coordinar y facilitar la cooperación técnica y financiera no reembolsable que recibe Guatemala; debiendo proponer mecanismos ágiles de coordinación dentro del sector público y entre instituciones descentralizadas y los organismos o países cooperantes.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como responsabilidad atender aspectos diplomáticos.

La Secretaría de la Paz es el ente interlocutor del Organismo Ejecutivo con los otros organismos del Estado y la comunidad internacional en materia de priorización política de los programas y proyectos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.



Es responsabilidad de las unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados con recursos externos; hacer más eficiente el proceso de gestión y ejecución de proyectos de inversión pública financiados con recursos externos, con el fin de minimizar los costos financieros y reducir los tiempos de ejecución. Deben respetar la coordinación interinstitucional en el proceso de gestión y ejecución de proyectos con el fin de mejorar su calidad y oportunidad.

Asimismo tiene que asegurar la inclusión en el presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado, cuando así se requiera, de la correspondiente contrapartida. Los rectores del sector, deberán apoyar a las unidades ejecutoras en la agilización de la gestión y ejecución del financiamiento externo, mediante la toma de decisiones y la realización de acciones, que faciliten su desempeño.

Por último, una de las instituciones que es parte importante es la Junta Monetaria, que emite la opinión o dictamen que conforme a la ley le corresponde, sobre la conveniencia financiera para el país de los empréstitos externos".³⁸

³⁸ Ibid





CAPÍTULO IV

4. Análisis legal sobre la cooperación internacional en Guatemala

El marco jurídico nacional que rige las acciones de la cooperación internacional se define fundamentalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley Orgánica del Presupuesto, y en las leyes ordinarias y reglamentos internos que determinan las competencias y funciones de las instituciones rectoras: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación Estratégica de la Presidencia. La gestión, negociación y contratación de la cooperación internacional en el país, es una competencia compartida entre estas tres instituciones. También tienen implicaciones para la cooperación internacional, la Ley de la Contraloría General de Cuentas y la Ley de Contrataciones del Estado.

Tal y como ya se indicó, el Ministerio de Relaciones Exteriores, es el responsable de las relaciones externas y de los acuerdos, convenios 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 el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

El Ministerio de Finanzas Públicas, es la instancia responsable de la formulación y evaluación del presupuesto, participa con SEGEPLAN en la inversión pública, gestiona el



endeudamiento nacional y los programas de financiamiento externo que requieren fondos de contrapartida nacional. Tiene como función, refrendar los acuerdos gubernativos para la aceptación y aprobación de donaciones. Se encarga 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.

SEGEPLAN 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. 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. Es responsable de implementar los sistemas de información y de coordinar los procesos de alineación de la cooperación; entre otras funciones.

4.1. Las etapas o pasos para materializar la cooperación

Como se estableció con anterioridad existen dentro de la cooperación internacional los recursos que se denominan reembolsables y los no reembolsables. La gestión de recursos reembolsables se lleva a cabo de la siguiente manera:

“Un programa y/o proyecto de cooperación internacional tiene que cumplir con requisitos tales como ser una prioridad nacional inserta en los lineamientos de gobierno, en los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz y en la estrategia de la reducción de la



pobreza, ser un proyecto de carácter estratégico o ser un proyecto innovador. Son las unidades ejecutoras las encargadas de hacer las propuestas de programas y/o proyectos de cooperación internacional que optarán a financiamiento de las fuentes externas, los cuales deben ser presentados a SEGEPLAN para que emita el dictamen técnico correspondiente. Esta etapa fundamental del proceso, define la calidad y viabilidad técnica del proyecto presentado, el análisis de la estructura del presupuesto y de las reales capacidades técnicas de la unidad ejecutora para desarrollarlo con éxito. Es obligatorio contar con el dictamen técnico para continuar con el proceso de gestión de la cooperación.

Corresponde a la unidad ejecutora presentar el proyecto con el dictamen técnico favorable de SEGEPLAN al Ministerio de Finanzas Públicas. Es el Ministerio de Finanzas Públicas quien solicitará formalmente a la fuente bilateral o multilateral el financiamiento del programa y/o proyecto.

Aprobado el financiamiento por la fuente, el Ministerio de Finanzas convocará a la Comisión Interinstitucional (MINFIN-SEGEPLAN-Unidad Ejecutora) para analizar y negociar el contrato de préstamo. Aceptados sus términos se presenta a Junta Monetaria para su resolución.

Corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas, enviar la versión final del contrato al Congreso de la República con el proyecto de decreto para su aprobación. Aprobado por el Congreso de la República y emitido el correspondiente decreto, éste se publica en el Diario Oficial y se suscribe el contrato de préstamo.



Para la gestión de cooperación no reembolsable: La propuesta de proyecto o programa debe ser presentada por la unidad ejecutora a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia para su análisis. Corresponde a SEGEPLAN emitir dictamen técnico sobre calidad, viabilidad y pertinencia del proyecto para ser presentado a la cooperación internacional.

SEGEPLAN presenta el proyecto con dictamen técnico favorable a la fuente cooperante, quien analiza el proyecto y le da trámite conforme sus procedimientos. Aprobada la cooperación por la fuente, SEGEPLAN analizará y negociará los términos de la misma.

Corresponde en primera instancia al Ministerio de Relaciones Exteriores, suscribir el convenio con la fuente cooperante o a la SEGEPLAN con la correspondiente delegación de firma. El convenio debe ser ratificado a través de un acuerdo gubernativo y publicado en el Diario Oficial”.³⁹

4.1.1. Obligtoriedad de elementos para la aceptación de la cooperación internacional dirigida a las instituciones públicas

“Las propuestas de cooperación para el sector público podrán provenir de las instituciones mismas del Estado o de los cooperantes. Independientemente del origen de la propuesta, los circuitos para la aceptación de cualquier acción de la cooperación internacional, serán obligatorios para todas las instituciones del Estado y todos los cooperantes, y son un

³⁹http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/Cooperacioninternacional/lineamientos_de_gobierno_en_el_tema_de_cooperacion_internacional.pdf. **Política de cooperación internacional**. (Consultado: 28 de abril de 2015).



requisito previo para la ejecución de acciones que tengan que ver con las responsabilidades, funciones y competencias de las instituciones del Estado.

4.1.2. Sistema de información sobre cooperación internacional

SEGEPLAN, como responsable de los sistemas para la gestión de la cooperación internacional, desarrollará un sistema de información que permita conocer y analizar: a) Las fuentes de cooperación internacional; b) El volumen de cooperación internacional; c) Los tiempos previstos de ejecución; d) Las Metas de Objetivos del Milenio (ODM), otros objetivos estratégicos nacionales, resultados de desarrollo, producción de bienes y servicios y desarrollo de capacidades; e) El grado de alineación con las políticas, planes, instituciones, sistemas y procedimientos nacionales; f) El tipo de cooperación y g) El tipo de instrumento empleado para su entrega. El sistema estará vinculado al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), de manera que las informaciones de los tres sistemas sean coherentes y puedan ser empleados por los distintos usuarios. Producirá reportes sobre los aspectos fundamentales para la gestión, seguimiento y evaluación.

SEGEPLAN analizará la información del sistema de información sobre cooperación y presentará informes periódicos orientados a la toma de decisiones que incluyan conclusiones, lecciones aprendidas, retos y recomendaciones.



4.1.3. Seguimiento de la cooperación internacional a través de los planes nacionales

SEGEPLAN es quien dará seguimiento a la ejecución física y financiera de las acciones financiadas con cooperación internacional a través del seguimiento de la ejecución del plan operativo anual y presupuesto de las instituciones, siempre que sea posible. Cuando el cooperante exija otros mecanismos o indicadores para el seguimiento, se explicarán las razones en el convenio, contrato o documento de compromiso empleado, que incluirá, además un plan de acción para avanzar en la alineación con el sistema de seguimiento nacional.

También se dará seguimiento a la contribución de dichas acciones a la producción de bienes y servicios y al logro de resultados y objetivos estratégicos mediante los instrumentos de seguimiento institucionales, siempre que sea posible.

Aun cuando no se empleen los instrumentos nacionales de seguimiento, se priorizará la medición de los indicadores y la utilización de los medios de verificación institucionales.

4.1.4. Evaluación de la cooperación internacional a través de los planes nacionales

Para las acciones con financiamiento de la cooperación internacional alineadas con las políticas y planes nacionales se llevará a cabo una evaluación del desempeño en las instancias de diálogo entre gobierno y cooperación internacional que se basará en la evaluación del plan operativo anual y el presupuesto de las instituciones implicadas y se acompañará de los análisis necesarios, acordados previamente entre ambas partes.

La evaluación del impacto se realizará a través de las evaluaciones de medio término y finales de los planes de desarrollo nacional, sectoriales, institucionales o territoriales.

4.1.5. Evaluaciones específicas de la cooperación internacional

Cuando las acciones de la cooperación a evaluar no estén alineadas como en aquellos casos en que la acción inició antes de que la institución contara con su plan, se programarán las evaluaciones de forma que coincidan en lo posible con las evaluaciones de los planes nacionales.

4.1.6. Revisiones de las carteras de cooperación internacional de los cooperantes

El gobierno establecerá con cada cooperante un calendario y sesiones de trabajo de revisión de sus aportes. En estas sesiones de trabajo se evaluará la contribución al logro de los objetivos del milenio y otros objetivos de desarrollo nacionales, así como la aplicación de estos lineamientos. También se analizarán las acciones que pudieran contribuir a aumentar la efectividad y la eficiencia de la cooperación internacional que entrega al país”.⁴⁰

4.2. Marco legal de la cooperación internacional en Guatemala

El Artículo 149 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que: “Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios,

⁴⁰ http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=415. **Segeplan. Lineamientos de políticas de cooperación internacional.** (Consultado: 12 de diciembre de 2011).



reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados”.

También el Artículo 151, estipula que: “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”.

“El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, es un sujeto centralizado, que a través de sus relaciones diplomáticas como sujetos descentralizados reciben la cooperación de donantes extranjeros, también es labor del Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios de cooperación internacional técnica y financiera. Dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o con organismos multilaterales, siempre que la representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o entidad de Gobierno”.⁴¹

De acuerdo al Artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo, en Guatemala la institución que recibe la ayuda internacional para los diferentes sectores del país es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, órgano del Estado creado para coadyuvar a la formulación de la política general del gobierno y evaluar su ejecución, diseñar,

⁴¹Ministerio de Relaciones Exteriores. www.minex.gob.gt. (Guatemala, 30 de septiembre de 2013).



coordinar, monitorear y evaluar el proceso de inversión pública; así como formular las políticas y programas de cooperación internacional, priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros, otorgado para realizar proyectos de interés común y coordinar su ejecución; entre otras funciones.

La Secretaría General de Planificación y Programación, en consulta con los organismos públicos, formula e implementa las políticas y programas de gestión de la cooperación internacional.

4.3. La problemática respecto a la cooperación internacional

“La idea de coordinar y dar coherencia a la cooperación internacional al país, ha sido un anhelo de los gobiernos del período de la transición democrática. Incluso la dictadura militar, por razones de control, hizo intentos en esa dirección. Todos fracasaron. La dispersión de las acciones de cooperación no tiene que ver con la voluntad de ésta. Tampoco es por falta de información a la autoridad gubernamental.

En SEGEPLAN, existe una excelente base de datos, que lleva ordenado registro de la cooperación internacional oficial al país, la vía no gubernamental, efectivamente carece de registro unificado, sin embargo, aún así el problema no es de recopilación de información, es mucho más complejo. Lo que al país le falta es el tan cacareado plan marco de desarrollo nacional, que sirva de plataforma, para el anclaje, de las acciones

que emprende la cooperación internacional, e incluso la propia institucionalidad gubernamental. Lo esencial del problema es la ausencia de ruta estratégica a la cual deberemos aportar todos los guatemaltecos y extranjeros con nuestras acciones.

Algunos cooperantes, afirman que no imponen condiciones al país receptor. Sin embargo, otros son más claros al hablar de condicionamientos, es un juego político, se pide que se expresen sobre determinados temas para efectos internos, otros prefieren llamarla una presión benéfica. En nuestro país se busca la necesidad de ver o alienar la cooperación internacional como una estrategia de desarrollo y las políticas del país para el logro de mejores resultados” .⁴²

“Las tendencias actuales de la cooperación internacional figuran en un escenario de contribución e impacto en el alcance de metas científicas y tecnológicas, económicas y sociales para los países e instituciones involucradas. Entre estas tendencias están la consolidación de una cultura de cooperación, la universalización de la cooperación científica y tecnológica; y la incorporación en los esquemas de cooperación a los actores tanto públicos como privados, entre otras” .⁴³

“Durante los últimos años se han realizado estudios sobre la ayuda internacional para intentar determinar sus alcances y su impacto. En el ámbito económico se ha dado la discusión sobre si la ayuda internacional beneficia o no a un país; al hablar del análisis micro–macroeconómico, estudios tienden a mostrar un impacto positivo de la ayuda a

⁴²Velásquez, Helmer. **El consejo de cooperación un plan inmediato de desarrollo nacional**. Pág. 7

⁴³García, Francisco. **Análisis situacional de enero 2005. Violencia en Guatemala INCEP**. Pág. 7



nivel micro-económico, mientras a nivel macro-económico, la ayuda no está ejerciendo ningún impacto apreciable.

La instancia encargada de hacer el análisis exhaustivo respecto a este tema es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia misma que se ha pronunciado respecto a que la ayuda internacional para el país sea más eficiente mediante compromisos de los países que donan y quienes reciben esta ayuda para la reducción de los costos, transacción y la supresión de duplicidades. Esto básicamente enfocado en la Declaración de París y en esta declaración se propone que, en la medida que el receptor se apropie de sus políticas y estrategias de desarrollo, y que la ayuda pase de la mecánica particular del proyecto, a una mayor como puede ser el apoyo incondicionado al presupuesto o al sectorial”.⁴⁴

“En Guatemala no se ha logrado dar aún grandes pasos en ese sentido, como bien lo registra la autocrítica realizada en el informe la SEGEPLAN. Existen cortocircuitos entre la planificación y la ejecución presupuestaria que impiden coordinar y convertir las políticas y las estrategias en planes concretos. Aquí hay que anotar adicionalmente, entre otros, el poco valor que los anteriores presidentes han otorgado al proceso de planificación y el constante abandono de los planes de gobierno luego de los primeros tres meses de mandato. Asimismo, es importante apuntar que la capacidad de la SEGEPLAN para realizar estas actividades de articulación y seguimiento no es la más adecuada, el

⁴⁴ Revista Económica Mexicana. **Análisis prospectivo de mecanismos financieros. Enero 2006.** Pág. 12.



presupuesto de la entidad es inapropiado y la cantidad de personal calificado no es suficiente".⁴⁵

4.4. Las soluciones a la problemática

La cooperación internacional por todo lo que se ha plasmado, puede establecerse como un instrumento político; pues la decisión que tiene un Estado de dar ayuda a otro país que realmente lo necesite es necesariamente una decisión política.

La cooperación internacional busca consolidar una posición de poder de un Estado a otro y viene a fungir como un instrumento más de la política exterior de los países otorgantes de recursos. Con la ayuda externa, los países industrializados buscan promover los intereses económicos y políticos e inclusive ideológicos en el exterior.

Con regularidad los países en desarrollo hacen uso de la cooperación internacional como un instrumento orientado a modificar una relación de poder o remover obstáculos para el logro de algún objetivo político deseado estableciéndose de esta manera como una cooperación política. La cooperación política hace posible el establecimiento de alianzas políticas o militares con el objeto de dar una respuesta colectiva a problemas relacionados con la paz y la seguridad internacional.

En el caso guatemalteco debido a la poca visión de las instituciones o entidades públicas sobre los fondos, regularmente las disposiciones se politizan y a la falta de una regulación

⁴⁵ <http://www.plazapública.com.gt/content/cooperación-internacional-así-no-gracias>. (Consultado: 3 de febrero de 2014.)



sobre la manera en que deben gestionarse los fondos de la ayuda internacional; existen gran cantidad de oficinas de cooperación que gestionan los fondos; y los representantes de las oficinas de cooperación y los países o entidades donantes llegan a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia a concretar acuerdos en los que esta entidad no ha participado; creando así de alguna manera conflictos políticos en el proceso.

El Organismo Ejecutivo no le da la potestad a SEGEPLAN para que realice un trabajo efectivo y desempeñe de forma técnica todos los procedimientos adecuadamente; para que los mismos sean efectivos y se administren de acuerdo a lo previsto.

Por lo anterior, es preciso analizar la Ley del Organismo Ejecutivo y revisar la competencia de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; para hacer más efectivas las gestiones y la ejecución de todo lo que está relacionado con la cooperación internacional. Además, se deben implementar mecanismos adecuados que fortalezcan la ayuda o cooperación internacional; para que ésta no se desvirtúe, pues es importante para el desarrollo social, político y cultural de Guatemala.

Creando formas adecuadas para canalizar los fondos que lleguen de la cooperación internacional para proyectos en beneficio de áreas que verdaderamente lo necesiten; serán específicamente para eso, para que beneficien a personas y comunidades y que no sean instituciones que persigan el beneficio personal los que sean beneficiados siempre.



El país tiene grandes retos y necesidades y por ende es responsabilidad de todos el generar un cambio; proponiendo alternativas concretas y fundamentales para el desarrollo de Guatemala.

Por último, cabe indicar que lo que se requiere para que la cooperación o ayuda internacional sea utilizada para beneficio de toda Guatemala; es que se especifique claramente en la Ley del Organismo Ejecutivo, qué entidad será la encargada de canalizar y administrar la cooperación internacional.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En la actualidad es deficiente la aplicación de una política de Estado sobre cooperación internacional y permite la discrecionalidad en esta actividad estatal generando otros problemas estatales, toda vez que no se canaliza la cooperación de una forma congruente lo esencial del problema es la ausencia de una ruta estratégica ya que no existe un control sobre los procedimientos en materia de cooperación internacional toda vez que no existe un proceso de planificación estratégico ya que los presidentes después de los primeros tres meses de gobierno lo han abandonado en sus planes de gobierno.

De esta manera es necesario que el Estado de Guatemala a través del Organismo Legislativo modifique la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo para que sea una instancia la que determine todo lo relativo a la cooperación internacional para que esta sea utilizada de la mejor manera y también modifique sus normativas y delimite las funciones y atribuciones tanto para el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Planificación Estratégica de la Presidencia y cualquier otra dependencia que se vea involucrada con los temas de cooperación internacional, para evitar problemáticas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario.





BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. **Dos décadas al servicio de América Latina.** http://www.academia.edu/1292777/Relaciones_internacionales_y_cooperacion_al_desarrollo_Politicas_actores_y_paradigmas (Consultado: 20 de diciembre de 2014).

CABANELLAS Guillermo. <http://issuu.com/ultimosensalir/docs/diccionario-juridico-elemental-guillermo-cabanel/100>. (Consultado: 5 de diciembre de 2013).

COX R. W. Gramsci **La hegemonía de las relaciones internacionales: Un ensayo en el método.** Volumen 12. España: Ed. Millennium, Revista de Estudios Internacionales, 1983.

CHALÍ LOPEZ, Rony Abiu. **Caracterización de las principales fuentes de cooperación internacional que tienen relación con Guatemala.** Guatemala, (s.e.), 1992.

DE LA CRUZ Carmen, Maruja Barrig y Alicia Rodríguez. **ONU, El financiamiento para la igualdad de género y la nueva arquitectura de la ayuda. Los casos de Guatemala y Perú. La cooperación en Guatemala: antecedentes, tendencias, flujos y actores.** Guatemala: (s.e.), (s.f.).

DIEZ, Manuel. **Las organizaciones internacionales,** Madrid, España: 9ª. ed. Ed. Tecnos, S.A., 2009

ESTIGARRIBIA BIEBER, María Laura; M. Canteros y J. Olmo **Gestión de la cooperación internacional,** <http://arandu.org.ar/pub/grestionposg.pdf>. (Consultado: 20 de diciembre de 2013).

GARCÍA, Francisco. **Análisis situacional de enero 2005. Violencia en Guatemala INCEP** Guatemala: (s.e.), 2006.



GONZÁLEZ, Fernando. **La cooperación internacional en Centroamérica.** Revista Comercio Exterior, Vol.41, No.2, México: (s.e.) 1991.

GÓMEZ GALÁN, M. y J. A. Sanahuja. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo.** Madrid, España: (s.e.), 1999.

Gobierno Bolivariano de Venezuela. **Tipos de cooperación internacional.** <http://www.mpd.gob.ve/nueva-CTI/tipos.htm>. (Consultado: 19 de diciembre de 2013).

http://www.academia.edu/3547142/La_cooperaci%C3%B3n_sur-ur_en_Am%C3%Arica_Latina_explicaciones_tec3cas_desde_las_Relaciones_Internacionales. (Consultado: 7 de diciembre de 2013).

http://www.academia.edu/7972130/Teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales. (Consultado: 5 de diciembre de 2013).

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficherosaula/aula1403.pdf>. (Consultado: 15 de diciembre de 2013).

<http://www.iei.uchile.cl/investigacion/l%C3%ADneas-de-investigaci%C3%B3n/58618/pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-internacional>. (Consultado: 15 de diciembre de 2013).

http://www.agci.cl/documents/Pauselli_SAAP2013.pdf **Teorías de las relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa.** (Consultado: 15 de noviembre de 2013).

http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/Cooperacioninternacional/lineamientos_de_gobierno_en_el_tema_de_cooperacion_internacional.pdf. (Consultado: 28 de abril de 2015).

http://www.gestrategica.org/guias/cooperacion/internacional_b.html. **Modalidades de la cooperación internacional.** (Consultado: 28 de abril de 2015).



http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/Cooperacioninternacional/lineamientosdegobierno_en_el_tema_de_cooperacion_internacional.pdf. **Política de cooperación internacional**. (Consultado: 28 de abril de 2015).

http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=415 **Segeplan. Lineamientos de políticas de cooperación internacional** (Consultado: 12 de diciembre de 2011).

<http://www.plazapublica.com.gt/content/cooperacion-internacional-así-no-gracias>. (Consultado: 3 de febrero de 2014).

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Claudia G. **Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial**. México: Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2003

KUBÁLKOVÁ, V. y A. Cruickshank. **Marxismo y relaciones internacionales**. Nueva York, EEUU: Ed. Oxford University Press, 1989.

MARTÍNEZ, Carlos. **Directorio de fuentes internacionales**. Chile: Ed. Universidad Católica de Valparaíso, Proyecto PNUD/UNESCO/Chile, 1986

Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia. **Fuentes y modalidades de cooperación internacional**. <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=5417&IDCompany=1>. (Consultado: 21 de diciembre de 2013).

MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz**. Buenos Aires, Argentina: 6ª. ed. Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

MORGENTHAU, Hans J. **Escritos sobre política internacional**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 2001.



PAUSELLI, Gino. **Teoría de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa**. San Andrés, Argentina: Ed. Universidad de San Andrés, (s.f.)

PEARSON, Frederic S. y J. Martin Rochester. **Relaciones internacionales: Situación global en el siglo XXI**. 4ta ed. Bogotá, Colombia: Ed. Mc Graw-Hill, 2000.

Revista Económica Mexicana. **Análisis prospectivo de mecanismos financieros**. México, Enero: (s.e.) 2006

RODERIC, Al. **La democracia en América Latina, modelos y ciclos**. Distrito Federal, México: ed. Siglo 21, 1997

SALDOMANDO, Ángel. **Qué papel para la cooperación internacional. Condiciones de vida, estratificación y formas de representación** Santiago, Chile: Ed. Cepal1998

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. www.segeplan.gob.gt. **Informe. Informe final junio 10 de 2011**. (Consultado: 30 de septiembre de 2013).

SOTILLO, José. **Actor internacional**. [http://www.ucm.es/info/eurotheo /diccionario/A /actor internacional.pdf](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/actor_internacional.pdf). (Consultado: 11 de diciembre de 2013).

TASSARA, Carlo. **Debate sobre la cooperación internacional para el desarrollo. Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas**. Bogotá, Colombia: Ed. Kimpres Ltda, 2012

THÉRIEN J. y Noel A. **Debate de ayuda exterior. Derecho frente a la izquierda. Tercer informe trimestral mundial**.1996

THÉRIEN J y Noël A. **Los partidos políticos y la ayuda exterior**. *American political science review* 2010.



VELÁSQUEZ, Helmer. **El consejo de cooperación un plan inmediato de desarrollo nacional.** <http://elperiodico.com.gt/opinion> Segmento opinión. El Periódico, 7 de febrero 2008. (Consultado: 1 de febrero de 2014).

WALTZ, Neal Kenneth. **El hombre, el Estado y la guerra, un análisis teórico.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Nova, 1959.

WENDT, Alexander. **Formación de identidad colectiva y el Estado internacional.** Estados Unidos: (s.e.) Volumen 88, No. 2, 1994

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.