
Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

**La Cooperación Internacional de las Naciones Unidas en la
Educación en Guatemala a partir de los Compromisos de los
Acuerdos de Paz.**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo de la
Escuela de Ciencia Política
De la Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

Nora Migdalia Granados Loreto

Al Conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y el Título Profesional de

RELACIONISTA INTERNACIONAL

Guatemala, Mayo de 1999.

11
23
7 (133)

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR	Dr. Vinicio González González
Vocal I	Lic. José Luis Domínguez
Vocal II	Lic. Mario Luján Muñoz
Vocal III	Br. Ana Lucía Ramazzini Muñoz
Vocal IV	Br. Alejandro Manuel Flores
Vocal V	Br. Pablo Santana
Secretario	Lic. Byron Castillo Paz

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL PUBLICO

Examinador	Dr. Arturo Díaz Córdova
Examinador	Lic. José Luis Domínguez
Examinador	Lic. Mario Luján
Examinador	Lic. Rubén Corado
Examinador	Dr. César Agreda Godínez

"Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, siete de septiembre de mil novecientos noventa
y ocho. _____

ASUNTO: El (la) estudiante: NORA MIGDALIA GRANADOS LORETO

_____ Carnet No. 92-10737

Solicita aprobación del Plan de Tesis, del Tema de Tesis y del nombramiento
del Asesor.

Pase al Coordinador del Area de Metodologia Lic Aquiles Linares

_____ para que se sirva emitir dictamen acerca del Plan de Tesis
presentado por el (la) estudiante.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vinicio González González
Director.

Se adjunta expediente completo.

c.c. archivo

1/



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Guatemala, 17 de septiembre de 1998

Licenciado:

Vinicio González González
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos


Estimado Licenciado:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (la) estudiante NORA MIGDALIA GRANADOS LORETO Carnet No. 92-10737
título: "LA COOPERACION INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE EDUCACION EN GUATEMALA A PARTIR DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ"

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente.

"D Y ENSEÑAR A TODOS"


Lic. Aquiles Linares

Coordinador Area de Metodología

Se regresa expediente
c.c. archivos
2/ myda.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, veintodos de octubre de mil novecientos noventa
y ocho. _____

Se admite el Tema de Tesis y se nombra como Asesor (a) del (la)
estudiante: NORA MIGDALIA GRANADOS LORETO
Carnet No. 92-10737 al (a la) Licenciado (a) Manuel
Rivera. _____

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vinicio González González
Director.

Se devuelve expediente

c.c. archivos.

3/ myda.

Guatemala, 15 de marzo de 1999

Dr. Vinicio González
Escuela de Ciencia Política
U S A C

Dr. Gónzález:

Respetuosamente me dirijo a usted para comunicarle que he tenido la oportunidad de asesorar el trabajo de tesis titulado "*La Cooperación Internacional de las Naciones Unidas en materia de Educación en Guatemala a partir de los Compromisos de los Acuerdos de Paz*", realizado por la estudiante NORA MIGDALIA GRANADOS LORETO.

A partir de una exhaustiva descripción la estudiante Granados presenta las características más importantes de la Cooperación Internacional de las Naciones Unidas hacia Guatemala, para luego hacer énfasis en las nuevas rutas que aquella ha asumido en materia de Educación desde que se firmaron los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996.

Al fundamentar la evolución del concepto de desarrollo y, en consecuencia, las recientes modalidades de Cooperación Internacional que se establecen entre Guatemala y Naciones Unidas, la investigación aporta elementos que deben ser considerados para futuros debates académicos, sobre todo en el área de Educación, aspecto éste que se constituye en importante pilar del desarrollo sostenible de nuestro país.

En consecuencia y, considerando que la tesis cumple con los requisitos teóricos y metodológicos básicos consignados en el Reglamento de Evaluación de la Escuela de Ciencia Política, estimo permtnente la aprobación de la misma para que se continúe con los trámites correspondientes.



Manuel Rivera
Coordinador del Area de Sociología
Escuela de Ciencia Política

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.
Guatemala, quince de marzo de mil novecientos noventa y nueve

ASUNTO: Expediente de Tesis del (la) estudiante NORA MIG-
DALIA GRANADOS LORETO.

Carnet No. 92-10737

Habiéndose cumplido por parte del Licenciado (a) Manuel Rivera
Asesor (a) de Tesis, con haber emitido el
dictamen correspondiente pase a: José Cortez/

PARA QUE PROCEDA A SU REVISION.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Vinicio González González
Director.



Se envía el expediente

c.c. archivos

4/ myda/

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala 20 de mayo de 1999

Señor Doctor
Virnicio González González
Director Escuela de Ciencia Política, USAC
Su Despacho

Doctor González:

Por este medio me permito informarle que, de acuerdo a su Providencia de fecha 15 de marzo de 1999, en la que se me nombra como revisor del informe de tesis presentado por la Bachiller Nora Migdalia Granados Loreto, Carnet No. 9210737, he precedido a la revisión del mismo, titulado: "La cooperación internacional de Naciones Unidas en la educación en Guatemala a partir de los compromisos de los Acuerdos de Paz".

El trabajo presentado hace una interesante exposición de lo que ha sido el proceso de acompañamiento y cooperación de las organizaciones que componen el Sistema de Naciones Unidas a la estructura y filosofía educativa en Guatemala, tema este muy poco estudiado en nuestro ámbito nacional. En tal sentido y una vez hechas las correcciones correspondientes por la Bachiller Granados Loreto, es mi parecer que el informe de tesis reúne las calidades teórico metodológicas exigidas para la autorización de su impresión.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle al Señor Director mi más alta consideración y estima.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. José Gilberto Cortez Ch.
Revisor

c.c.: archivo personal

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA, Guatemala, dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y
nueve.-----

Con vista en dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del
trabajo de Tesis del (la) estudiante: NORA MIGDALIA GRANADOS LORETO

Intitulado: "LA COOPERACION INTERNACIONAL DE NACIONES
UNIDAS EN LA EDUCACION EN GUATEMALA DE LOS COMPROMISOS DE LOS ACUER-
DOS DE PAZ".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Vinicio González González
Director.

Se regresa expediente completo.

c.c. archivos.

5/ myGa/



ACTO QUE DEDICO

A DIOS.

Fortaleza y luz que guía mi camino y por regalarme el don de la vida.

A mi Esposo:

Oswaldo Nufic Aguilar

Por su amor y apoyo incondicional en los momentos que más lo necesitaba. Y mostrarme que nunca es demasiado largo el camino para alcanzar la meta.

A mi Hijo:

Diego Andrés

El regalo más grande que la vida me ha dado, y la motivación para seguir creyendo que se puede construir un mundo mejor.

A mis Padres:

Elsa Yolanda de Granados y

Mario Raúl Granados López

Por haberme regalado los principios más importante de la vida "el Amor y el Buen Ejemplo".

A mis Hermanos:

Erick, Ana Karina y Elsa Rosalina, por su ejemplo y cariño.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

Centro de sabiduría para la formación de profesionales con conciencia social.

AGRADECIMIENTO

A la Familia Nufio Aguilar:

Especialmente a mi suegra, Mercedes de Nufio por su apoyo incondicional y palabras de aliento.

A la Escuela de Ciencia Política:

Por que a través de la ciencia y la investigación social forma profesional que contribuyen en la construcción de una sociedad mejor.

A mis catedráticos:

Especialmente a aquellos que a través de sus conocimientos y enseñanzas me formaron para la vida profesional.

A mi Asesor:

Lic. Manuel Rivera, por su orientación y apoyo en la realización de este trabajo. Y por su ejemplo de entrega a la ciencia de la investigación.

Al Revisor: Lic. José Gilberto Cortéz por su orientación en el presente trabajo.

A mis compañeros:

Especialmente a mi mejor amiga, Mérida Cáceres por su apoyo en todo momento.

A las Instituciones:

Especialmente a la Unidad de Cooperación Internacional de la Secretaría General de Planificación y a la Oficina de Representación de la UNESCO en Guatemala.

INDICE

Tema	Página
Introducción	
Capítulo I La Cooperación Internacional	
I.1. Contexto Internacional del Proceso de la Cooperación	1
I.2. La Cooperación Internacional y el Desarrollo	3
I.3. Conceptualización de la Cooperación Internacional	7
I.3.1. Cooperación Técnica Internacional Multilateral	11
I.3.2. Cooperación Financiera Internacional Multilateral	13
I.4. Principios que Guían la Cooperación Internacional	16
I.5. Condicionamientos de la Cooperación Internacional	17
I.6. La Cooperación Financiera Multilateral y la Deuda Externa	19
Capítulo II Las Naciones Unidas y la Cooperación Internacional	
II.1. Antecedentes y Estructura	21
II.1.1. Propósitos y Principios	22
II.1.2. Organismos Especializados e Intergubernamentales de las Naciones Unidas	23
II.2. La Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo	24
II.2.1. Consejo Económico y Social -ECOSOC-	26
II.2.2. Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio	28
II.2.3. Desarrollo Humano Sostenible	30
II.2.4. Índice de Desarrollo Humano	31
II.3. La Cooperación para el Desarrollo y la Educación	32
II.3.1. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos	32
II.3.2. Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad	33
II.3.3. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura -UNESCO-	34

II.3.4.	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-	35
II.3.5.	Banco Mundial	37
II.4.	La Cooperación de las Naciones Unidas para Guatemala	39
II.4.1.	Antecedentes de la Cooperación	39
II.4.2.	Principales Problemas del Desarrollo en Guatemala	40
II.4.3.	Las Naciones Unidas en la Educación en Guatemala	43
II.4.3.1.	Cooperación Técnica y Financiera No Reembolsable	46
	Proyectos de UNESCO en Guatemala	46
	Proyectos de UNICEF en Guatemala	50
II.4.3.2.	Cooperación Financiera Reembolsable y No Reembolsable	50
	Proyectos del Banco Mundial en Guatemala	51
Capítulo III	Los Acuerdos de Paz en Guatemala	
III.1.	Antecedentes del Conflicto	57
III.1.1.	El Proceso de Negociación hacia la Paz	62
III.2.	Cronología de los Acuerdos de Paz	65
	Acuerdos Sustantivos	65
	Acuerdos Operativos	67
III.3.	Compromisos Adquiridos en el Acuerdo de Cronograma	70
	Compromisos en el Area de Educación	70
III.4.	Costos y Requerimientos de Financiamiento para el Programa de Paz	75
III.4.1.	Grupo Consultivo	75
Capítulo IV	La Administración de la Cooperación Internacional de la Educación En Guatemala.	78
	Gestión Administrativa de la Cooperación Internacional	79
IV.1.	Organización Institucional	81
IV.1.1.	Secretaría de la Paz -SEPAZ-	82
IV.1.2.	Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional - CIAICI	83
	A. Secretaría General de Planificación -SEGEPLAN-	83
	B. Ministerio de Finanzas Publicas	84
	C. Banco de Guatemala	85

D. Ministerio de Relaciones Exteriores	85
- Congreso de la República	86
- Ministerio de Educación	86
IV.2. Desarrollo Humano Integral y la Educación	89
IV.2.1. Políticas del Ministerio de Educación	90
IV.3. Gestión de la Cooperación Internacional para la Paz	93
IV.3.1. A Nivel Internacional	93
IV.3.2. A Nivel Nacional	93
IV.3.2.1.Cooperación No Reembolsable	93
IV.3.2.2.Cooperación Reembolsable o Préstamos	94
IV.3.2.3.Problemática General en la Gestión de la Cooperación Internacional	96
IV.3.2.4.La Cooperación Internacional Reembolsable como Deuda Externa	97
ii. Conclusiones	99
iii. Recomendaciones	103
iv. Bibliografía	105

INTRODUCCION

Las necesidades de la comunidad internacional, se han visto fuertemente afectadas por los últimos acontecimientos, fundamentalmente por el resquebrajamiento de la estructura bipolar que prevaleció hasta 1989, dando paso a una serie de conflictos locales que si bien no tienen la dimensión del conflicto Este-Oeste, han podido por su persistencia e irracionalidad, corroer y fragmentar lentamente algunas de las bases más importantes de la convivencia pacífica y de la solidaridad entre los Estados. Temas como el desarrollo humano, derechos humanos, fortalecimiento democrático, entre otros, son parte de la Agenda Internacional actual.

Las nuevas estrategias en el contexto de las relaciones internacionales se ven cada vez más enmarcadas en el campo de la *interdependencia*, de tal manera que podría decirse que no existe un solo Estado y administración pública que se precie de subsistir fuera de este contexto. Los problemas que eran eminentemente internos de los Estados, han pasado a ser de interés colectivo.

La cooperación Internacional se ha convertido en una alternativa que puede influenciar y ayudar al desarrollo de los pueblos. A medida que nos acercamos al siglo XXI, la teoría sobre el desarrollo en el contexto internacional, está dirigida a la consecución de un desarrollo integral, que se traduce en desarrollo humano sostenible, entendido como *un proceso integral mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano*. Este proceso incluye avances en materia de educación, salud, ingresos y empleo, libertad, seguridad y participación.

En el marco del Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se realizaron nuevos enfoques sobre la *educación como la institución social destinada a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas* en la base que no hay desarrollo económico, ni social, sin una educación de calidad que favorezca la equidad.

La Cooperación de las Naciones Unidas en Materia de Educación en Guatemala a partir de los Compromisos de los Acuerdos de Paz.

Después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en Guatemala, que dio fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado interno, el país necesita hacer frente al cumplimiento y metas propuestas en los Acuerdos de Paz suscritos. Es aquí donde resulta de mucha importancia conocer la Cooperación Internacional y el papel que juega la Organización de Naciones Unidas, a través de los préstamos, donaciones y apoyo técnico brindado al país, sobre todo en lo que respecta a educación, como factor determinante para alcanzar un verdadero desarrollo humano.

En ese sentido y basados en una metodología científico-social, la investigación se dividió de la siguiente manera: el primer capítulo entiende los aspectos de manera general sobre la conceptualización de la *Cooperación Internacional*, su evolución de acuerdo al contexto internacional existente; los principios y condicionamientos, así como la *cooperación financiera y la deuda externa*. En el mismo capítulo, se analiza el concepto del Desarrollo sus distintas etapas y la interrelación con la Cooperación en el marco del *Desarrollo Humano*.

El segundo Capítulo, trata directamente la Organización de las Naciones Unidas como organismo multilateral de la *cooperación para el desarrollo* en base a sus principios y Programas; las políticas de cooperación de los organismos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación -UNESCO-, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y el Banco Mundial -BM-, y las acciones que dentro del área de educación realizan en el país, en respuesta a los Acuerdos de Paz.

En el tercer capítulo se lleva a cabo de manera general los antecedentes y cronología de los Acuerdos de Paz, así como los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cronograma en materia de educación, los costos y requerimientos para el Programa de Paz y las reuniones realizadas con el Grupo Consultivo de Donantes y Cooperantes Internacionales para Guatemala.

Por último el cuarto capítulo establece de qué manera el Estado a través del Gobierno implementa los compromisos y acciones adquiridos en los Acuerdos de Paz en el tema de desarrollo y educación, así como las instituciones que participan en el manejo y gestión de la cooperación internacional del Programa de Paz.

La Cooperación de las Naciones Unidas en Materia de Educación en Guatemala a partir de los Compromisos de los Acuerdos de Paz.

En base al trabajo realizado, podemos concluir que la hipótesis que planteamos, respecto a que la Cooperación Internacional de las Naciones Unidas en Guatemala a través de sus Organismos Especializados UNESCO, UNICEF y Banco Mundial, a partir de los Acuerdos de Paz han contribuido al fortalecimiento de la educación en Guatemala, es valedera.

CAPITULO I



LA COOPERACION INTERNACIONAL

LA COOPERACION INTERNACIONAL

I.1. CONTEXTO INTERNACIONAL DEL PROCESO DE LA COOPERACIÓN.

En los últimos años, el sistema internacional ha sufrido cambios profundos que han tenido gran influencia en el proceso de la cooperación internacional. El mundo bipolar se transforma rápidamente en un sistema con varios polos y centros de poder a partir del fin del conflicto Este-Oeste¹. Dentro de este contexto internacional se perfila la conformación de un Nuevo Orden Internacional, en el que se plantea la *interdependencia* para hacer frente a la crisis de desarrollo al que se enfrenta la comunidad internacional, una interdependencia que se caracteriza por la conformación de bloques regionales, sobre la base del fortalecimiento de la integración económica, como una alternativa a la globalización. De aquí se puede partir que la economía de los países será la base fundamental que determine su capacidad de insertarse en este nuevo orden.

La cooperación internacional ha sido considerada usualmente, como un instrumento neutral de transferencia de recursos financieros y tecnológicos desde los países centrales hacia los países periféricos en búsqueda del fortalecimiento económico. El desarrollo hasta antes de la década de los años noventa, era considerado como un proceso de modernización, definido básicamente en términos de *ingreso por habitante*. La cooperación internacional, de acuerdo con el Dr. Enrique Iglesias², ha tenido una evolución en respuesta al contexto internacional existente.

En ese sentido, la cooperación después de la Segunda Guerra Mundial, tenía una motivación básicamente política y estaba destinada a apoyar la reconstrucción de Europa por parte de las potencias vencedoras. En la década de los años cincuenta a partir del movimiento de descolonización, la libre autodeterminación de los pueblos y concretamente con la Conferencia de

¹ Se le denomina así al contexto internacional bipolar que se inició casi inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, en la que el mundo se divide ideológicamente entre el capitalismo y el socialismo, representados por los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas -URSS-.

Bandung³, surge el concepto de cooperación entre los países en desarrollo, fortaleciéndose la cooperación horizontal o también llamada Sur-Sur. En la década de los años sesenta, por acción de Naciones Unidas, especialmente de UNCTAD⁴, empieza a emerger un concepto más amplio de la cooperación internacional desde la perspectiva que se consideren los problemas de comercio y materias primas como factores determinantes en la relación Norte-Sur y el desarrollo económico de los países menos desarrollados. En el contexto de la Guerra Fría, la cooperación internacional tuvo por objetivo obtener amistades y consolidar alianzas políticas, con el propósito de crear o reconstruir sistemas económicos a imagen de los otorgantes, inspirados en factores ideológicos.

En la década de los noventa, la cooperación parece estar dirigida a la solución o disminución de los grandes problemas mundiales como la pobreza, el hambre, la inestabilidad económica y monetaria, bajo el "**principio de igualdad de responsabilidades de los Estados**"⁵, en el marco que la seguridad y estabilidad internacionales ya no dependen únicamente del equilibrio militar -como se dio en la Guerra Fría-, sino que dependen del control de los problemas mundiales cada vez más agudos para alcanzar un verdadero desarrollo.

De acuerdo a los hechos de la realidad mundial, muchos autores señalan que al hablar de cooperación internacional, se debe enmarcar específicamente el concepto de **cooperación económica**, de allí que la conceptualización de cooperación internacional ha planteado como su principal función la **transferencia de recursos financieros para aumentar la capacidad productiva y la inversión de los países en desarrollo**.

El enfoque del desarrollo se ha considerado por mucho tiempo como crecimiento económico de un país, definido básicamente en términos de **ingreso por habitante o ingreso per capita** en

² Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Seminario sobre "Cooperación Internacional y Desarrollo". Viña del Mar, Chile. noviembre de 1978. Pág.18

³ La Conferencia de Bandung, se celebró en 1955 por representantes de 29 países, convocada por Birmania, Ceilán, India, Indonesia y Pakistán, en solidaridad con las naciones afroasiáticas surgidas de la descolonización. Sentando las bases del principio de ayuda de los países subdesarrollados o Tercer Mundo y su demanda frente a los países desarrollados.

⁴ Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1964 por la resolución 1955 (XIX). Su función principal es promover el comercio internacional, especialmente entre los países que se encuentren en distintas etapas de desarrollo.

⁵ Schmidt Helmut. Balance Crítico y Perspectivas. Diálogo Norte-Sur. Venezuela: Edit. Nueva Imagen 1982. P.123

base a la tasa de crecimiento económico. Sin embargo, este indicador no permitía un análisis del desarrollo de toda la población de un país. De allí que Naciones Unidas promueva en la década de los noventa, el **Índice de Desarrollo Humano -IDH-** que trata de medir el desarrollo de una manera más amplia, de tal forma que muestre el proceso beneficioso de toda la población.

Al mismo tiempo que aparece la cooperación económica, surge el concepto de **asistencia técnica** como instrumento de apoyo a los procesos y mecanismos de carácter económico, y así se manejó por mucho tiempo. Sin embargo, en virtud del desarrollo de la cooperación, y en la medida que los países fueron adquiriendo más conciencia de la misma, la "**asistencia técnica**" se convierte de un concepto que significaba simplemente **una ayuda**, a otro más amplio que es el de "**cooperación**" en la medida que se fue notando que no sólo se trataba de una ayuda económica, sino también se trataba de transferencia de conocimientos y tecnologías requeridas para lograr implementar la cooperación económica brindada.

El proceso de la Cooperación Internacional se ha dado en el marco de las relaciones Norte-Sur condicionada en forma importante por el concepto de desarrollo económico que ha existido en los países desarrollados como elemento fundamental de sus políticas de cooperación internacional.

La cooperación internacional ha tenido importancia decisiva en el desarrollo tanto económico como social de los países en desarrollo, en la medida que se ha permitido la transferencia de recursos financieros y tecnológicos de acuerdo a sus necesidades reales.

1.2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO.

El concepto de desarrollo, hasta antes de la década de los años noventa, era considerado o medido en base al crecimiento económico de un país, definido éste básicamente en términos del ingreso nacional. En la actualidad el **desarrollo** es entendido como:

□ " **El proceso mediante el cual se amplían las oportunidades o condiciones del ser humano para lograr una vida prolongada y saludable, con acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr una alta calidad de vida. El ingreso se constituye entonces,**

solamente en un medio y no en un fin⁶."

Dentro del nuevo orden internacional, que ha dejado de ser un problema Este-Oeste, se reconocen dos grandes factores decisivos en el contexto internacional: **a)** las interrelaciones de un sistema básicamente económico, y **b)** la necesidad de buscar el fortalecimiento y consecución de una paz duradera, la cual es difícil de concebir en un mundo con regiones de extrema pobreza. De allí que surge el concepto de **interdependencia** que se concibe como un concepto de **dobles vías**, el subdesarrollo de unas áreas afecta directamente al desarrollo de otras y viceversa.

El concepto de dependencia utilizado hasta hace muy poco y que parecía sólo afectar a los países en desarrollo o del sur, ha sido tomado también por los países desarrollados o del norte, en este sentido la *interdependencia* se da sobre la base que estos países dependen de las naciones subdesarrolladas, por ejemplo, cuando hay un problema de materias primas; problema de energía; o recursos naturales, se afecta la economía de los países desarrollados. Surge entonces, el concepto que en gran medida ninguna nación es independiente de las demás. De ahí que en la agenda internacional se conciben factores como el reconocimiento de problemas globales, el desplazamiento de industrias y de procesos industriales de los países desarrollados hacia los países en desarrollo; el reconocimiento del Tercer Mundo como mercado potencial de exportación de materia prima así como de inversión de capital y consumo de productos terminados de los países desarrollados.

Es así como en los últimos años, la conceptualización del **desarrollo** apunta básicamente a **la superación de los problemas de la extrema pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población**, como una vía hacia el establecimiento de un nuevo esquema internacional que conduzca al desarrollo humano global de todas las naciones, y como consecuencia hacia la paz y la seguridad internacional.

Se explica entonces cómo el nuevo esquema de la relación económica internacional entre los Estados en desarrollo y los desarrollados se da a través de una cooperación en función del

⁶ Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Guatemala, 1998. Pág. 1.

fortalecimiento a procesos de democratización, pacificación, derechos humanos, civiles, socioeconómicos y de integración regional, factores que contribuirán al cambio de estructuras sociales que permitan un desarrollo sostenible.

La Cooperación Internacional actualmente reconoce que el desarrollo es producto del esfuerzo interno de los países, que la cooperación internacional puede ayudar y complementar este esfuerzo, pero no sustituirlo. De tal manera que su objetivo es complementar la disponibilidad de los recursos nacionales para permitir la implementación de los programas de desarrollo y las inversiones correspondientes, con el fin de posibilitar al país integrarse a la comunidad internacional, y acceder a la tecnología, en los procesos de integración y la globalización económica, como un factor determinante en la escena internacional.

A medida que nos acercamos al siglo XXI, la teoría sobre el desarrollo está dirigida a la consecución de un desarrollo integral, que se traduce en desarrollo humano sostenible, entendido como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. Este proceso incluye avances en materia de educación, salud, ingresos y empleo, libertad, seguridad y participación.

De acuerdo a los propulsores del desarrollo humano, este concepto amplía los factores que tradicionalmente se han asociado con el desarrollo, como crecimiento económico, la buena salud, el acceso a la educación y la política fiscal.

Es preciso hacer notar que la conceptualización de desarrollo no ha variado desde su concepto base, pero sí se ha ido humanizando más, sin embargo, el mismo no ha respondido a la satisfacción de las necesidades del ser humano. Se intenta con el arribo del próximo siglo, dar una solución a los problemas globales que han afectado a la humanidad, como la pobreza, el analfabetismo, el desempleo, la inseguridad. Combatiéndolos desde sus raíces con el concepto de desarrollo humano sostenible.

Es necesario hacer un detenido análisis sobre la influencia de las políticas y el rol de la cooperación internacional como alternativa en el proceso del desarrollo de los países menos

desarrollados y ¿Hasta qué punto son compatibles las políticas económicas de los países desarrollados en la construcción de la paz, con el desarrollo social de países como Guatemala?.

Como se ha señalado, dentro del contexto internacional se perfila la conformación de un Nuevo Orden Internacional, que plantea además de la *interdependencia política* una *interdependencia económica* que permita alcanzar un desarrollo, facilitando a los países insertarse en la economía mundial. Los Organismos Internacionales y sobre todo las Instituciones Financieras como el Fondo Monetario y el Banco Mundial -conformadas por capital de los países desarrollados-, son las que en un momento dado inducen y promulgan las nuevas políticas económicas para lograr o alcanzar el “desarrollo”, postulando –contradictoriamente- una organización de la actividad económica que incluye la necesidad de : a) Reducir el tamaño y el papel del Estado, b) Privatizar las empresas y servicios públicos, c) Liberalizar las finanzas, d) Desmantelar el proteccionismo, e) Flexibilizar los mercados de trabajo, f) Realzar el papel de la iniciativa privada, especialmente el capital privado extranjero⁷, el resultado de la implementación de estas políticas traerá un crecimiento económico acelerado y compartido.

Este nuevo planteamiento aparece inmediatamente después del endeudamiento masivo y la crisis económica que sufrió Latinoamérica a comienzos de los años ochenta lo que contribuyó al agotamiento del antiguo modelo de la CEPAL⁸, que consistía en una industrialización protegida por parte de los países latinoamericanos.

Otro factor que ha contribuido a la implementación de las nuevas políticas económicas, en el caso latinoamericano, ha sido la frecuente ineficiencia y la corrupción del Estado que han favorecido y fortalecido a la divulgación de posiciones que rechazan un papel fuerte para el Estado en asuntos económicos y sociales, motivando a la *descentralización y privatización*.

⁷ Lisa North y Ricardo Grinspun. Los Retos de la Paz, la Democracia y el Desarrollo Sostenible en Guatemala. Guatemala.FLACSO. Ed. Serviprensa.1996. Pág. 86.

⁸ Comisión Económica para América Latina, organismo dependiente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Fue fundada en 1948 con dos objetivos fundamentales: 1)favorecer y promover el desarrollo económico en los países iberoamericanos, 2) incrementar las relaciones comerciales de estos países entre si y con el resto del mundo.

En este sentido, el problema central será la capacidad que posea el Estado en la implementación de estas políticas internacionales y en la compatibilidad que deberá existir con sus políticas internas. No será fácil modificar una estructura y funcionamiento de la administración pública, como es el caso de la privatización de empresas y servicios públicos, en un país en donde la capacidad de pago de la población es baja, por la existencia de salarios abajo del estándar de vida. Es irónico pensar en alcanzar un "desarrollo", paralelo al establecimiento de políticas financieras internacionales, mientras no exista satisfacción de las necesidades básicas de la población que permitan alcanzar un crecimiento económico al país, en el entendido que " a mayor educación, salud y empleo, habrá mayor producción y una estabilidad económica".

Frente a una realidad internacional, que se traduce básicamente en internacionalización de la economía o globalización, se plantea además una serie de desafíos intrínsecos para los países; que se traducen en: aceleración del desarrollo tecnológico, crecimiento de los mercados financieros internacionales y una estabilidad política interna.

En este sentido, Guatemala además de incorporar dichos factores, plantea un desafío más, y es la orientación de su política interna en la consolidación de la paz a través del cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz.

I.3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Por cooperación internacional se va a entender:



"La acción de dos o más gobiernos u organismos internacionales, que se asocian para contribuir a la solución de uno o más problemas. Es un concepto global que comprende todas las formas de cooperación que fluyen entre los países, que puede ser técnica o financiera".

⁹ La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Secretaría General de Planificación de la Presidencia SEGEPLAN 1996. Pág. 1.

"Un instrumento neutral de transferencia de recursos financieros y tecnológicos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo¹⁰".

La Cooperación Internacional puede clasificarse de acuerdo a:

1. Tipo de Cooperación.

En este sentido la cooperación internacional se divide en:

1.1. Cooperación Técnica Internacional.

Debemos entender que la cooperación técnica internacional es una de las formas de cooperación internacional que consiste en la transferencia *no reembolsable* de recursos humanos y tecnológicos que recibe un país por parte de gobiernos, organismos internacionales u organismos privados extranjeros.¹¹ Algunos autores la subdividen en cuatro ramas: asesoramiento, capacitación, servicios voluntarios y dotación de bienes.

- a. Asesoramiento: La Cooperación Técnica de asesoramiento son los servicios de expertos o consultores individuales, o a través de firmas o empresas consultoras, cuyas acciones están dirigidas a satisfacer requerimientos científicos y/o tecnológicos.
- b. Capacitación: Es una modalidad educativa orientada a permitir adquisición, actualización, perfeccionamiento y/o ampliación de conocimientos para lograr la eficiente participación de los recursos humanos en el proceso de desarrollo del país.
- c. Servicio de Voluntarios: Cuando son actividades de profesionales o técnicos calificados que colaboran en la ejecución de acciones de desarrollo.
- d. Dotación de bienes: Es la transferencia a título gratuito de bienes a favor de las instituciones o entidades nacionales, destinadas a complementar la realización de proyectos de desarrollo nacional.

¹⁰ Lavados Montes, Iván. Seminario sobre "Cooperación Internacional y Desarrollo. Op. Cit.

¹¹ Domínguez Quintanilla, José Luis. La Cooperación Técnica Internacional en el Contexto de las Relaciones Internacionales de Guatemala. 1944-1988. Tesis USAC, Escuela de Ciencia Política. Pág.7.

Dentro de las relaciones internacionales tanto la cooperación técnica como la financiera, son un factor importante que constituye una alternativa para alcanzar el desarrollo, tanto social como económico, pues en la medida que el Estado facilite la especialización de recurso humano y tecnológico, así mejorará sus condiciones económicas.

1.2. Cooperación Financiera Internacional

Se materializa a través de la transferencia de recursos monetarios, se le denomina comúnmente "préstamos" y su mecanismo de operatividad es como el de cualquier banco. Se subdivide por las condiciones de pago en:

1.2.1. Cooperación Financiera Internacional Reembolsable, a través de créditos en condiciones similares a las del mercado, generalmente orientados a la ejecución de proyectos autofinanciables. Debe reintegrarse a la fuente en un plazo determinado y bajo condiciones financieras específicas.

1.2.2. Cooperación Financiera Internacional No Reembolsable, para la ejecución de proyectos de alto impacto social y de apoyo a la balanza de pagos¹².

1.3. Cooperación Internacional En Especie

Es efectuada a través de la entrega de bienes, como alimentos y equipos, entre otros.

2. Tipo de Fuente

La Cooperación Internacional por el tipo de fuente se divide en:

2.1. Cooperación Internacional Multilateral:

Cuando proviene de organismos internacionales, intergubernamentales, regionales o subregionales conformados por diversos países miembros. Puede ser Financiera o Técnica.

¹² Es el registro de todas las transacciones económicas efectuadas durante un cierto periodo, regularmente un año, entre los residentes de un país y los residentes extranjeros. Es esencial para poder establecer medidas de política económica que regulen las deficiencias en las relaciones económicas internacionales de un país.

2.2. Cooperación Internacional Bilateral:

Cuando se efectúa entre dos gobiernos, ya sea directamente entre ellos o a través de una agencia gubernamental. Puede provenir de un país industrializado o de un país en desarrollo.

La cooperación multilateral y la cooperación bilateral, se da en base al **número de sujetos que participan en la cooperación.**

2.3. Cooperación Internacional Vertical:

Cuando la fuente es un organismo internacional o una **agencia de un país industrializado hacia un país en desarrollo**, y se le denomina *cooperación bilateral vertical*. Se conoce también como Cooperación Norte/Sur por realizarse entre países desarrollados y países en desarrollo o en vías de desarrollo.

2.4. Cooperación Internacional Horizontal:

También llamada –CTPD- Cooperación Técnica entre países en Desarrollo. Es un instrumento para facilitar la transmisión de conocimientos en todos los campos de la actividad humana, así como el intercambio de capacidades entre los países en desarrollo. Es parte de la cooperación bilateral Sur/Sur.

2.5. Cooperación Internacional Privada:

Cuando se deriva de la Banca Privada, instituciones financieras privadas o proveedores, sin o con aval oficial en el caso de la cooperación financiera, o de Organismos Privados de Cooperación Técnica y Organismos No Gubernamentales –ONGs.

Tanto la cooperación vertical como la cooperación horizontal se da en base al **tipo de fuente que participa en la cooperación.**

I. 3.1. COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL MULTILATERAL

Históricamente la Cooperación Internacional se inició con la cooperación bilateral con fines de intereses políticos, económicos o comerciales –según era la situación- por parte del país que proporcionaba la cooperación. En el Siglo XIX y a principios del XX, las potencias europeas proporcionaban cooperación técnica especialmente de tipo militar en la capacitación de oficiales y jefes militares, así como material y equipo bélico, lo cual tuvo costo en dinero y en concesiones políticas y económicas, y en algunos casos hasta en soberanía nacional¹³. En casi todos los casos, la cooperación técnica estaba íntimamente ligada a la apertura de mercados tanto para armas como para equipos, libros y tecnologías.

Actualmente la cooperación técnica está referida a la transferencia de conocimientos y tecnologías requeridas para lograr el desarrollo de un país, que no lo tienen o disponen de ellos en escasa medida. En este sentido, la cooperación técnica se concreta fundamentalmente en acciones de capacitación a personal y asesoramiento a programas o proyectos de desarrollo por parte de técnicos o profesionales de alto nivel, de las fuentes cooperantes.

De acuerdo a José Luis Domínguez, la **Cooperación Técnica Internacional** constituye:

↳ ***"Un medio de movilización de recursos no reembolsables, de carácter científico y tecnológico externos, como complemento a los esfuerzos nacionales encaminados a alcanzar el desarrollo integral y autosostenido de toda la población de los países en desarrollo o del Sur"***¹⁴.

Este tipo de **Cooperación Técnica Internacional Multilateral**, tal como se conoce en la actualidad, es decir, sin fines políticos, económicos, comerciales ni militares, excepto aquellos que tienden a mejorar las condiciones de vida y desarrollo de los países receptores

¹³ Domínguez Quintanilla, José Luis. Op. Cit. Pág. 2.

¹⁴ Idem. Pág. 7.

es la que se da dentro de las Naciones Unidas y surge en el marco de la *cooperación internacional institucionalizada*¹⁵.

Tal como lo señala Max Sorensen, "la organización internacional a través de un cuerpo permanente de instituciones para la cooperación de los Estados data de la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo la cooperación internacional estaba representada por instituciones especializadas aisladas (como por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo, la Unión Postal Universal etc.).

Hasta antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas tradicionalmente los intereses y relaciones internacionales se realizaban de manera bilateral a través de las instituciones encargadas del manejo de los "asuntos exteriores" de cada gobierno. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, en la medida que se fueron acrecentando las relaciones comerciales y laborales entre los distintos Estados los servicios diplomáticos fueron insuficientes haciendo cada vez más necesario la existencia de un foro internacional universal que permitiera una relación mas cercana y permanente con los distintos Estados y con los organismos especializados."¹⁶.

La cooperación internacional brindada por los organismos internacionales tiene implicaciones políticas muy diferentes a las que pueden presentarse en el uso de los sistemas bilaterales. Los organismos internacionales multilaterales responden siempre a los mandatos que reciben de sus miembros, o sea de los mismos gobiernos; dadas sus características, son mucho más amplios, tanto en los campos de cooperación como en los enfoques, lo que permite que la perspectiva de la cooperación técnica internacional multilateral sea mayor y responda más fácilmente a las necesidades del país receptor; ya que en este caso el país receptor participa en la formulación de las políticas y acciones a través de las conferencias y asambleas.

¹⁵ Véase: Desarrollo Histórico de las Instituciones Internacionales. Manual de Derecho Internacional Público. Sorensen, Max. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. Quinta Reimpresión 1994. Págs. 92-95

¹⁶ Sorensen Max. Op. Cit. Págs. 105-107.

Las principales fuentes de cooperación técnica internacional multilateral son:

- La Organización de las Naciones Unidas -ONU-
- Organización de Estados Americanos -OEA-
- Unión Europea -UE-*
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID-*
- Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-*

La cooperación técnica Internacional, independientemente de cual sea la fuente de cooperación, ya sea bilateral o multilateral, debe descansar en: "**el principio de solidaridad internacional** y debe tener como objetivo fundamental apoyar los esfuerzos de desarrollo económico y social enmarcados en los planes o políticas de desarrollo del país receptor a través de la provisión de recursos no reembolsables de carácter científico-tecnológico externos"¹⁷.

I.3.2. COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL MULTILATERAL

El concepto de cooperación financiera se asocia rápidamente con el término de *cooperación económica*. A partir de la Segunda Guerra Mundial se puede reconocer el desarrollo de la cooperación económica, en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, en la que se establece el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF-. Ambas instituciones tenían motivaciones eminentemente políticas, *orientadas a apoyar la reconstrucción económica de un segmento del mundo capitalista occidental, como lo era Europa*.

El concepto de cooperación económica con los países en desarrollo surge en el decenio de 1950 bajo la influencia de factores claramente políticos. Uno de ellos el de la Guerra

* Estas organizaciones no brindan exclusivamente cooperación técnica, sino especialmente financiera reembolsable y no reembolsable.

¹⁷ Domínguez, José Luis. Op. Cit. Pág.21.

Fría¹⁸, que pone de manifiesto la cooperación económica como un instrumento más en la lucha por obtener amistades y consolidar alianzas políticas de alineamiento.

En aquella época la cooperación económica tenía por objeto crear o reconstruir sistemas económicos a imagen y semejanza de los países otorgantes. No se buscaban las soluciones más adecuadas a las características y necesidades de los países receptores, ni interesaba el tipo de organización económica que deseaban en esas sociedades. A través de la cooperación, se procuraba hacer crecer los valores prevaecientes de las sociedades industriales en los países en desarrollo que recibían los recursos. La cooperación se trataba de una transferencia de recursos financieros para acortar la brecha que existía entre el norte y el sur, desde el punto de vista de inversión y el desarrollo.

El enfoque de esta cooperación no ha cambiado en gran medida, excepto que actualmente, en relación al concepto de desarrollo humano, la cooperación en general intenta encontrar las soluciones más adecuadas a las características y necesidades del país; los objetivos iniciales de cooperación con respecto a acortar la brecha entre el norte y el sur se siguen dando en virtud que la cooperación financiera multilateral intenta contribuir al fortalecimiento de las estructuras económicas de los Estados, para que les permita su inserción en la escena internacional.

Podemos señalar que la Cooperación Financiera Multilateral:

⇒ **"Constituyen los préstamos o transferencia de recursos monetarios reembolsables y no reembolsables que provienen de organismos financieros multilaterales, por medio del cual se intenta contribuir al fortalecimiento de las estructuras económicas de los Estados prestatarios, para que les permita su inserción en la escena internacional"**¹⁹.

¹⁸ Se caracterizó por la tensión y hostilidad mundial entre 1947 y 1962 que se creó entre las potencias occidentales y el bloque comunista de Europa, el primero representado por Estados Unidos y el segundo por la Unión Soviética. El sistema internacional entró en una fase de equilibrio de poderes entre las dos ideologías: capitalista y socialista, casi inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁹ Iván Lavados Montes. Cooperación Internacional y Desarrollo. Op. Cit. Pág. 21

La *cooperación financiera multilateral*, como ya se señaló, está representada a través de Organismos Financieros Internacionales, los cuales están constituidos por el capital que aporta cada uno de los países miembros -que en su mayoría son los países que poseen mayor capacidad financiera, que constituyen los países desarrollados- éstos establecen de acuerdo a sus objetivos y políticas de creación, las condiciones del préstamo o donación, según sea el caso. Entre los más importantes podemos señalar:

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF-
- Banco Interamericano de Desarrollo –BID-
- Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-
- Fondo para el Desarrollo Internacional de la OPEP²⁰ y
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA

La incorporación de los *bancos de fomento* al sistema financiero de América Latina surge en respuesta a la actividad económica internacional. Se pueden señalar dos periodos históricos de expansión institucional²¹: uno durante la década de los años cincuenta, propiciado por las circunstancias que se derivaron de la Segunda Guerra Mundial, en la que los países en desarrollo quisieron superar el retraso y la pobreza de sus economías impulsando la industrialización lo que desembocó en una estructura económica de endeudamiento externo para autofinanciarse; y, el segundo durante la década de los años sesenta, incentivada por la concertación de la Alianza para el Progreso²² y el surgimiento de unidades de planificación económica y social en la mayor parte de los países, así como por los organismos internacionales de financiamiento como la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos –AID-, Banco Interamericano de Desarrollo –

²⁰ Siglas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

²¹ O. Pagano, Carlos. Evolución y Perspectivas del Financiamiento Externo del la Banca de Fomento Latinoamericana. Chile. Edit. ALIDE. 1978. Pág. 16

²² Se le llamó así al Plan de "ayuda económica", aprobada en Punta del Este (Uruguay) por todos los miembros de la OEA. (1961-1970). Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano. Edición Archivo Histórico. México. 1977. Pág.287

BID-, Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento -BIRF-. Estas instituciones financieras eran instrumentos dirigidos a financiar recursos para el desarrollo de sectores de actividad económica, tales como el sector agrícola, industrial y minero. La Cooperación Financiera ya sea bilateral o multilateral si es *Reembolsable*, constituye *deuda externa* para el país prestatario, ya que es un *financiamiento externo* con plazo determinado para su reembolso, no importando si se otorga con algún tipo de facilidad o trato especial (si se pudiera llamar así), como es el caso de las preferencias que dan los Bancos Internacionales como el Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo a los préstamos que van a ser dirigidos en áreas de desarrollo social (salud, educación y derechos humanos).

I.4. PRINCIPIOS QUE GUIAN LA COOPERACION INTERNACIONAL

Los principios que guían la cooperación internacional en la actualidad siguen siendo los mismos. En el caso de las instituciones multilaterales como las Naciones Unidas la cooperación está encaminada al cumplimiento del *principio de solidaridad internacional*, bajo el compromiso de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.

En el caso de los organismos financieros multilaterales, los países donantes que son miembros influyen en las políticas, transfiriendo y esparciendo las exigencias, condicionamientos y requerimientos para el aporte de los capitales o fondos en administración.

En la gestión de la cooperación financiera multilateral, ya sea reembolsable o no reembolsable, cada uno de los países donantes o acreedores, según sea el caso, dispone de ordenamientos de carácter legal, administrativo, financiero y político para determinar la calificación de los proyectos y programas de cooperación, los cuales deben conocer las unidades encargadas de la coordinación y administración de la cooperación internacional, para saber qué tipo de ayuda y para qué puede solicitarla cada uno de los países prestatario.

La cooperación financiera bilateral está basada de acuerdo a las tradicionales normas de conducta política y principios fundamentales de los regímenes políticos de los países acreedores. De ahí que los países acreedores que poseen sistemas de democracia, justicia e igualdad de oportunidades económicas, sean más exigentes para que los países prestatarios de su cooperación adopten normas de conducta hacia esas direcciones. Esa es una característica actual de los Países Nórdicos, los Países Bajos, Alemania, Japón, Canadá y España.²³

Los programas de cooperación financiera internacional, proporcionados por organismos multilaterales o por organismos bilaterales, son un instrumento financiero para el desarrollo, sin embargo y de acuerdo al carácter de las *obligaciones financieras reembolsables*, constituyen deuda pública externa que a determinado plazo debe pagarse, con intereses y comisiones. Por lo tanto, la solicitud de Cooperación Financiera Internacional, constituye deuda potencial que requiere de un planteamiento de la capacidad de pago del país prestatarios.

La necesidad de la cooperación financiera y técnica obliga entonces, a una función de planificación y negociación para obtenerla y pagarla. En este sentido la gestión para la adquisición de dicha cooperación deberá de responder a los intereses y necesidades reales del país de manera sostenible, y esto significa un planeamiento de inversión a largo plazo, que sea de forma progresiva y que se garantice a generaciones futuras.

1.5. **CONDICIONAMIENTOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL**

En virtud de experiencias adquiridas, la cooperación internacional, se ha vuelto más restringida y exigente, demandando a los países prestatarios un alto grado de sistematización administrativa a todo nivel para su óptima captación y aprovechamiento.

²³ Manejo de la Cooperación Internacional para la Paz. Secretaría General de Planificación de la Presidencia SEGEPLAN-. 1997. Pág.15

La ineficiencia e ineficacia político-administrativa, en los países prestatarios, ha provocado el desaprovechamiento, llegando en muchas ocasiones a la pérdida de estos recursos externos que son necesarios para apoyar el desarrollo económico y social. Este ha sido un factor que ha contribuido en gran medida a acrecentar la deuda externa de los países sin ningún tipo de beneficio.

La cooperación ha exigido un alto grado de condiciones estructurales internas para los países prestatarios²⁴:

- i. Sistematización de la administración pública del Estado, que permita la óptima captación y aprovechamiento de la cooperación.
- ii. El respeto a los derechos humanos
- iii. Efectiva participación de la población en el proceso político, mediante la participación de prensa e información, haciendo valer los derechos civiles fundamentales, entre otros.
- iv. Garantía de la Seguridad Jurídica mediante la protección al derecho de propiedad, competencia en todas las áreas económicas importantes, formación de precios a base del mercado y libertad de iniciativas empresariales.
- v. Orientación del poder público hacia el desarrollo, a través de políticas gubernamentales para mejorar la posición económica y social, preservar los recursos naturales y la adopción de medidas adecuadas para contener la explosión demográfica.
- vi. Medición de evaluación de los gastos de países en desarrollo. Los organismos donantes de la cooperación evaluarán los gastos de cada país prestatario, conforme a los siguientes indicadores:

²⁴ Idem. Pág. 23.

- a) La relación entre gastos militares y gastos públicos, especialmente en los campos de educación y salud.
- b) Porcentaje de la importación de armamentos en relación a las importaciones totales del país.
- c) La calidad y capacidad de movilización y equipos militares.
- d) Aspectos de política externa relacionados con la filosofía de seguridad nacional, participación en alianzas con países vecinos y la disponibilidad de participar en esfuerzos internacionales para el desarme.

1.6. LA COOPERACION FINANCIERA MULTILATERAL Y LA DEUDA EXTERNA.

En términos generales, la razón principal que ha inducido a los Gobiernos a recurrir a préstamos internacionales, que se traducen en *endeudamiento externo* o la llamada *deuda externa*, se debe al establecimiento de las políticas económicas de producción internacional que se inicia con el desarrollo de la *industrialización*.

América Latina posee una historia común respecto al inicio de su deuda externa, y se cristaliza en la falta de solvencia financiera actual de estos países. Muchos estudios señalan que al hablar de la *deuda externa* es necesario referirse a dos periodos importantes: a) la diferencia de precios entre las materias primas de América Latina y los productos industriales de los países más ricos o desarrollados iniciada en 1945, y b) la crisis del petróleo en 1970-80, en la que los precios del petróleo se multiplicaron por 7 y 8 veces más, provocando crisis en los países desarrollados, misma que fue trasladada a los países en desarrollo a través de préstamos para financiar su industria.

Estos dos factores externos, y la incapacidad administrativa de los Estados, como factor interno, contribuyeron al endeudamiento de los países en desarrollo el cual ha ido generando, además, la imposibilidad de saldarlo por la mayoría. Esta situación no se modifica en la década de los años noventa cuando, por el contrario, se produce un profundo cambio en el sistema económico mundial financiero que induce y obliga a los países a continuar acrecentando su

deuda externa.

En este sentido, son las instituciones financieras quienes a través de la "cooperación internacional" son los que inducen a la adquisición de préstamos para contribuir con el país a alcanzar el "desarrollo económico" necesario para insertarse en el contexto internacional. Y de manera contradictoria, son estas mismas instituciones las que establecen las condiciones del sistema económico mundial que obliga a los países a adquirir deuda externa debido a su incapacidad financiera para cumplir dichas condiciones.

Guatemala deberá de responder en primer lugar a las exigencias internacionales de la *globalización* y en segundo lugar a sus necesidades internas para mejorar las estructuras del país, tanto en lo económico, como en lo social y político, lo que implica grandes esfuerzos y fuertes inversiones que por sí solo, debido a su insuficiencia financiera le resulta imposible de realizar.

En este contexto se explica cómo los Estados, sobre todo los países en desarrollo como el nuestro, ven en la Cooperación Financiera Internacional una alternativa inmediata, especialmente la brindada por organismos multilaterales como Naciones Unidas, que a través de las donaciones, el apoyo de Cooperación Técnica y préstamos financieros, constituyen recursos externos para el país, aunque esto implique deuda externa.

La proyección de las políticas de cooperación de las Naciones Unidas deberán ser coherentes y compatibles con las políticas internas del país especialmente -en el caso de Guatemala- con la suscripción de los Acuerdos de Paz, y al mismo tiempo las de éste último con las acciones de las Naciones Unidas, convirtiéndose en una relación de *doble vía*.

CAPITULO II



**LAS NACIONES
UNIDAS**

LAS NACIONES UNIDAS Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

II.1. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA



La Organización de las Naciones Unidas se crea como una organización destinada a promover la paz y evitar futuras conflagraciones de consecuencias catastróficas semejantes a las de la Primera y Segunda Guerra Mundial, tal como lo enuncia su carta constitutiva:

"...preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indeseables..."

"Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad..."¹

La Carta de las Naciones Unidas fue redactada por los representantes de 50 países, reunidos en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Los delegados basaron sus trabajos en las propuestas formuladas por los representantes de China, Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética.

Las Naciones Unidas adquirieron existencia oficial el 24 de octubre de 1945 al quedar ratificada la Carta por sus signatarios. La Carta es el instrumento que determina los derechos y obligaciones de los Estados miembros y establece los órganos y procedimientos de las Naciones Unidas. La estructura se conforma por seis órganos principales: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, Consejo de Administración Fiduciaria, Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

¹ Carta de las Naciones Unidas. New York, Publicado por el Departamento de Información de N.U. 1994. Pág. 1.

II.1.1. **PROPOSITOS Y PRINCIPIOS:**

Los *propósitos* de las Naciones Unidas estipulados en el Capítulo I, Artículo I de su Carta son:

- Mantener la paz y la seguridad internacionales
- Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos;
- Realizar la **cooperación internacional** en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales;
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes;

Las Naciones Unidas proceden de acuerdo con los siguientes *principios*:

- La Organización está basada en la igualdad soberana de todos sus Miembros;
- Todos los Miembros cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta;
- Los Miembros se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra otros Estados;
- Los Miembros prestarán a las Naciones Unidas toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerzan de conformidad con la Carta y no ayudarán a Estado alguno contra el cual la organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva;

- Las Naciones Unidas harán que los Estados que no son Miembros de la organización se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales;
- Ninguna disposición de la Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

II.1.2. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS E INTERGUBERNAMENTALES DE LAS NACIONES UNIDAS.

Los organismos intergubernamentales relacionados con las Naciones Unidas en virtud de acuerdos especiales son organismos separados y autónomos que colaboran con las Naciones Unidas. La Carta² designa como **“organismos especializados”** con la obligación de presentar anualmente informes al Consejo Económico y Social a los siguientes:

- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Banco Mundial (BM)
 - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
 - Asociación Internacional de Fomento (AIF)
 - Corporación Financiera Internacional (CFI)
 - Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
- Unión Postal Universal (UPU)
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

² Carta de las Naciones Unidas. Op. Cit. Capítulo IX, artículo 57.

“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión”.

Este como muchos otros propósitos, se ha visto afectado por las circunstancias del contexto internacional. Desde su creación, la Organización de Naciones Unidas se inicia con la presencia del bipolarismo Este - Oeste. Muestra clara fue la formación del *Consejo de Seguridad* integrada por los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial y líderes del desarrollo industrial, que se han disputado el poder y los espacios políticos e ideológicos. Además de ser una organización de cooperación y concertación, Naciones Unidas ha sido el lugar de confrontación de los intereses nacionales de los países más desarrollados y esta realidad ha afectado en el tema del desarrollo.

La discusión sobre estrategia y los mecanismos para lograr el desarrollo de todos los países a nivel mundial ha sido promovida principalmente por los países en desarrollo miembros de las Naciones Unidas, iniciándose con la *descolonización*^{*}. Esta situación contribuyó más adelante en la década de los sesenta, a la creación del *Grupo de los 77*³ con los países del *Tercer Mundo*, que consistía en la demanda de las naciones subdesarrolladas con orientaciones económicas, basadas en la *diferencia* y el *atraso* que mantenía la población de éstos países con los de las potencias industriales.

En el tema del desarrollo y de acuerdo al **Capítulo IX, artículo 55** de su Carta, se señala específicamente a **la Cooperación Internacional Económica y Social**, de la manera siguiente:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

* Un claro ejemplo de esta dinámica favorable para los países fue la resolución 1514 de diciembre de 1960 de Naciones Unidas conocida como Declaración sobre el Otorgamiento de la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales, que contribuyó a acelerar el proceso de descolonización.

³ El Grupo de los 77 nace durante la realización de la I Conferencia sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD-, y se ha destacado por el papel que han jugado en la discusión internacional del desarrollo.

- a. *Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;*
- b. *Solución de problemas internacionales de carácter económico, social y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo;*
- c. *El respeto universal de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.*

II.2.1. CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL -ECOSOC-

El **Consejo Económico y Social -ECOSOC-** se constituyó como uno de los órganos principales de las Naciones Unidas cuyas funciones serían, de acuerdo al **Capítulo X**, párrafo 1 del artículo 62 de la Carta, las siguientes:

"El Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de la Organización como a sus Organismos Especializados interesados".

Sin embargo, a pesar de este propósito, no es sino hasta cuando se inicia el movimiento de los países en desarrollo en 1962, que el ECOSOC, tomó la decisión de celebrar la **Conferencia sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD-** en la que se hizo el diagnóstico sobre los términos de intercambio comercial en las exportaciones de las materias primas de los países subdesarrollados y sus relativas desventajas, las que hasta la fecha no han cambiado mucho.

A partir de 1960 la Asamblea General proclamó sucesivamente cuatro Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objeto de centrar la cooperación internacional en políticas y programas de asistencia al desarrollo:

- 1961-1970 Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En éste se hizo evidente la necesidad de un Plan mundial de acción o "estrategia" para el desarrollo.

Es en este marco que se establece el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-** como la fuente multilateral de financiación *no reembolsable* del desarrollo humano sostenible. El PNUD fue establecido en 1965 mediante la fusión de dos programas anteriores de cooperación técnica: Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. En 1990, el primer Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, concibe el desarrollo en función de los seres humanos y gradualmente, este concepto se ha convertido en el modelo de desarrollo a alcanzar por los países.

Desde sus 132 oficinas exteriores, que prestan servicios a más de 170 países, el PNUD fomenta políticas para la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano sostenible. En 1990 el Programa sigue centrándose fundamentalmente en la creación de la capacidad nacional para eliminar la pobreza y crear empleo y medios de vida sostenible y desempeña el principal papel de coordinación de las actividades y operaciones para el desarrollo, emprendidas por Naciones Unidas.

- 1971-1980 Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: que constituyó un paso importante en la promoción de la **cooperación económica** e internacional sobre una base justa y equitativa. En 1974, se aprobó la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)
- 1981-1990 Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Casi a finales de este decenio se aprobó la **Declaración sobre la Cooperación Económica Internacional** y, en particular, la reactivación del crecimiento económico de los países en desarrollo. La Declaración destacó la importancia de la adopción de políticas internas apropiadas y el desarrollo de los recursos humanos de países en desarrollo.

- 1991-2000 la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.


II.2.2. La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio

En la **Resolución 42/193** del 11 de diciembre de 1987, aprobada por la Conferencia General, los países -sobre todo los países en desarrollo- manifiestan su preocupación por el hecho de que las metas y los objetivos de la Estrategia todavía distarán de ser alcanzados y recomiendan la urgente necesidad de *reactivar el proceso de desarrollo económico de los países en desarrollo*.

Con la caída del Muro de Berlín en 1989, que significaba el fin del conflicto Este-Oeste, se vislumbraba un cambio, con la posibilidad de canalizar una proporción importante de los recursos gastados en guerras y armamentos a esfuerzos multilaterales para impulsar el desarrollo de los más pobres. Sin embargo en la economía mundial, el comercio internacional registró en 1991, según datos proporcionados por la OCDE* el volumen más bajo de la economía desde 1983⁴.

Es así como en 1990, en la **Resolución 45/199** se proclama la "Estrategia Internacional del Desarrollo del Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo".

La Estrategia de desarrollo para esta década, se centra -no muy distinta de las anteriores- en el afianzamiento recíproco entre la reactivación del crecimiento y el desarrollo, y el mejoramiento de la condición humana. El *desarrollo humano* fue definido como:

 **"El proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente que aumenta sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso, empleo y cubre desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas".**

Esta Estrategia identifica cuatro acciones que deben ser atendidas como urgencia: la deuda externa, la financiación del desarrollo, el comercio internacional y los mercados de productos

* Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, creada en 1960 para reemplazar a la Organización Europea de Cooperación Económica OEEC, quien inicia el Plan Marshall, como un programa europeo de cooperación destinado a la recuperación de la posguerra. De aquí nace la Comunidad Económica Europea, actualmente Unión Europea.

⁴ González Olvera, Pedro. Cuestión de Desarrollo de la ONU. Revista Relaciones Internacionales. Vol. XIII UNAM. México 1991. Pág. 67

básicos. Al mismo tiempo, la estrategia reconoce la necesidad de que los países en desarrollo modernicen y transformen sus sectores industrial y agrícola y se valgan de los adelantos científicos y tecnológicos.

Para dar impulso a los programas de acción en esferas específicas, se iniciaron una serie de Conferencias Internacionales centradas en la infancia (1990), el medio ambiente y el desarrollo (1992, en Río de Janeiro), la población y el desarrollo (1994, en el Cairo), el desarrollo social (1995 en Copenhague), el adelanto de la mujer (1995, en Beijing) y los asentamientos humanos (1996).

A partir de la **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995**, en Copenhague (Dinamarca), los gobiernos adoptaron el compromiso de:

- *Crear un contexto (económico, social, cultural y legal), que contribuyera a que las personas alcanzaran un desarrollo social...*
- *...asegurar que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social y aumentar los recursos destinados a dicho desarrollo, creando un contexto económico, social, cultural y legal, para alcanzar un desarrollo sostenible y **alcanzar un acceso universal y equitativo a la educación y a la atención primaria de la salud ...***

A nivel general en las Cumbres y Conferencias Internacionales se señalaron como los aspectos más importantes:

➔ *No se puede alcanzar un desarrollo social confiando únicamente en el crecimiento económico, siendo más importante alcanzar "el acceso universal equitativo a **una educación de calidad** y el acceso de todas las personas a la atención primaria de salud", así como de formular y fortalecer **estrategias nacionales con plazos precisos para erradicar el analfabetismo y universalizar la educación básica.***

Bajo este marco, se define el **Programa de Acción de las Naciones Unidas para Guatemala**, ejecutado a través de las Agencias, Programas, Fondos y Misiones del Sistema de Naciones Unidas, para poder así contribuir a superar las consecuencias de un enfrentamiento armado interno que dejó innumerables pérdidas, tanto humanas como materiales, en todo el territorio.

II.2.3. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

En la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, conocida también como Cumbre de la Tierra, se definen los derechos y responsabilidades de los Estados para establecer un modo de vida de forma sostenible y establece un conjunto de principios para orientar el desarrollo. En esta conferencia es donde se establece como Desarrollo Sostenible:



" El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias necesidades "

En esta misma conferencia se aprobó el **Programa 21**, en el que se establecen recomendaciones detalladas para modificar las pautas del desarrollo que generan presión sobre el medio ambiente: la pobreza y la deuda externa de los países en desarrollo; los modelos de producción de los países desarrollados; las presiones demográficas y la estructura de la economía internacional.

En 1994, se publicó el *Programa de Desarrollo*, con el proyecto para una nueva conceptualización del mismo y un impulso renovado para mejorar la condición humana. En este Programa se señala el crecimiento económico como motor del desarrollo, y para garantizar ese crecimiento se recomienda políticas pragmáticas que aprovechen la eficiencia de los mercados, ya que los gobiernos por sí solos no pueden asumir la función de agentes económicos exclusivos.

Este crecimiento económico, tal como lo señala el Programa, exige inversiones en desarrollo humano que se traducen en inversión a largo plazo, que sólo puede ser sostenible si promueve el empleo, la reducción de la pobreza y mejores pautas de distribución del ingreso, siendo indispensables la paz, la justicia y la democracia.

Con el fin de alcanzar dicho desarrollo económico en forma sostenible, las políticas y programas que los gobiernos de los Estados miembros implementen, deberán garantizar el progreso económico y social equilibrando sus recursos, tanto humanos como

naturales. De aquí nace el concepto desarrollo humano sostenible, centrado en la persona y respeto del medio ambiente.

En junio de 1997, se produjeron dos acontecimientos fundamentales relacionados con la labor de la Organización en el ámbito de la *cooperación económica y social internacional*: El primero, fue la aprobación por la Asamblea General de su **Programa de Desarrollo**. El segundo, fue la celebración del decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen de ejecución del **Programa 21**.

II.2.4. El Índice de Desarrollo Humano -IDH-

Al hablar sobre el desarrollo, debemos recordar el capítulo I, sobre las diferentes concepciones del mismo de acuerdo al contexto internacional que establece **¿Cómo se mide el Desarrollo?** De acuerdo a lo señalado, hace algunas décadas era común considerar el crecimiento del ingreso nacional⁵ como un indicador del desarrollo, sin embargo este indicador no demostraba el proceso beneficioso para toda la gente, pues existen países en los cuales los niveles de ingresos son elevados, pero existen grandes sectores con bajos niveles de desarrollo como: salud, educación y empleo, presentando graves condiciones de violencia y desigualdad.

De allí que Naciones Unidas promueva el **Índice de Desarrollo Humano -IDH-** que sirve actualmente para tratar de medir el desarrollo de una manera más amplia. Para medir el desarrollo, el IDH combina tres componentes: **esperanza de vida**, como indicador de longevidad, **tasa de alfabetización de adultos y matriculación en establecimientos de enseñanza**, como indicador del nivel educativo, **ingreso por persona (PIB per capita)** como indicador del nivel de vida.

⁵ O Producto Interno Bruto (PIB), que en buena parte es equivalente al Ingreso Nacional, cuando se le agrega gastos de depreciación y pagos a no residentes.

En el caso de Guatemala, la evaluación del IDH de Naciones Unidas de 1995-1996, coloca al país dentro de la categoría de países con un nivel de desarrollo humano medio, no muy diferente al de El Salvador, Honduras y Bolivia.

II.3. LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO Y LA EDUCACION

En el marco del desarrollo humano que promueve el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se realizaron dos nuevos enfoques sobre las políticas educativas a nivel mundial: la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos(1990) y la propuesta de la CEPAL/UNESCO planteada en el documento "Educación y Conocimiento: Eje de transformación Productiva con Equidad (1992).

II.3.1. La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, efectuada en Jomtien (Tailandia), en marzo de 1990, presenta la educación como:

→ "La institución social destinada a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas (niños, niñas, jóvenes o personas adultas) como herramientas esenciales de todo aprendizaje (lectura, escritura, cálculo, expresión oral) y aquellos contenidos básicos esenciales de aprendizaje necesarios para poder seguir viviendo como ciudadanos, miembros de una familia, de una comunidad y como trabajadores⁶".

Se plantea la **educación básica**, como la educación formal de niñas/os, comprendiendo los primeros años de educación preescolar al sexto año de educación primaria y como sujetos principales de compromiso: **la infancia y la niñez** en base a la premisa que al haber escasez de recursos es más importante invertir en los niños/as como las futuras generaciones⁷. Se señalaron como metas a cubrir para el período 1990-2000:

⁶ Hacia una Educación sin Exclusiones. UNESCO- Chile. 1991.Págs. 15-16.

⁷ Idem. Pág. 17.

- *Acceso universal a la educación básica y finalización de la enseñanza primaria, por lo menos, para el 80% de la niñez escolar.*
- *Reducción de la tasa de analfabetismo de personas adultas, con especial interés en la alfabetización de las mujeres.*

Al mismo tiempo se señaló la importancia de la **gestión administrativa** como una función que no debe ser sólo de los ministerios de educación sino debe de considerar una **participación interinstitucional, así como la participación de la sociedad civil** para garantizar la ampliación de los recursos, con nuevos y más agentes educativos. Este planteamiento se presenta como una alternativa al esquema tradicional de administración de la educación de los Estados, que no ha contribuido en gran medida a superar los problemas del desarrollo.

II.3.2. **"Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad"**

Dicha propuesta, presentada por la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- conjuntamente con UNESCO, señala que **"no hay desarrollo económico posible sin una educación de calidad que favorezca la equidad"**. Estableciendo que la meta del desarrollo económico sostenible con justicia social supone dos retos:

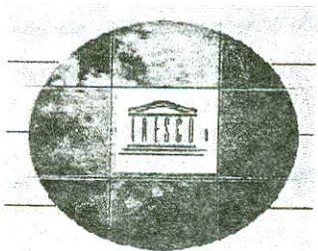
- a nivel interno: Tratar de consolidar y profundizar una moderna ciudadanía (la democracia, la equidad, la participación y cohesión social)
- a nivel externo: Propiciar una competitividad internacional que posibilite el acceso a los bienes y servicios modernos en un mundo cada vez más globalizado.

Los dos desafíos tienen como base el mejoramiento sustantivo de los sistemas educativos, pues ambos demandan ciudadanos que dominen las destrezas culturales básicas y una **gran mayoría de la población que tenga acceso al conocimiento y a la tecnología**. Bajo estos compromisos, los Estados, la cooperación de la UNESCO especialmente, y en general las Naciones Unidas han dirigido sistemáticamente sus acciones en la **educación** para poder así lograr el *desarrollo humano sostenible* a nivel mundial.

Como se indica en el numeral II.1.3. para poder cumplir con sus propósitos y principios la Organización cuenta con sus *Organismos especializados*, cada uno de los cuales ha sido creado en el marco del Derecho Internacional, con una personalidad internacional distinta y amplias responsabilidades en campos determinados.

Entre los organismos intergubernamentales o como se les denomina en la Carta de Naciones Unidas "Organismos Especializados" que se dedican a la educación se encuentra como agencia líder UNESCO, sin embargo, dentro del concepto de *desarrollo humano* existen otras agencias que en el campo de sus acciones también contribuyen en el tema, (como es el caso de Guatemala) entre ellas están: UNICEF, FAO, PMA, PNUD, FNUAP y MINUGUA entre otras.

II.3.3. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



La UNESCO, es el organismo especializado de las Naciones Unidas para la Educación. Su Carta constitutiva fue creada en 1946 y su objetivo principal es:

Contribuir a la paz y la seguridad en el mundo, promoviendo la colaboración entre las naciones mediante la educación, la ciencia y la cultura y las comunicaciones.

La UNESCO coopera dentro de su mandato, técnica e intelectualmente, en la promoción y fortalecimiento de la libertad, la democracia, los derechos humanos y la paz. Para lograr estos objetivos fomenta a nivel mundial una ***cultura de paz y el desarrollo humano sostenible***. Promueve además investigaciones ambientales mediante programas científicos internacionales; estimula los valores culturales nacionales y la conservación del patrimonio cultural y natural, a fin de que se extraiga el mayor provecho posible de la modernización, sin que por ello se pierdan los valores de la identidad y la diversidad cultural.

En lo que respecta a la **educación** que es su actividad principal, y como resultado de la **Conferencia Mundial sobre Educación (Jomtiem, Tailandia en 1990)** sus prioridades son lograr la **educación básica para todos**, adaptada a las necesidades, expectativas y realidades sociales, la alfabetización y el desarrollo de la educación superior. Asimismo, colabora en la formación de docentes, planificadores y administradores de la educación, estimula la construcción de escuelas en el plano local y la provisión del equipo necesario para su funcionamiento.

La Conferencia General de la UNESCO, está compuesta de 187 representantes de sus Estados miembros, se reúne cada dos años para establecer la política, el programa y el presupuesto de la organización. A esta Conferencia asisten los Ministros de Cultura y Educación de los Estados. El Consejo Ejecutivo está integrado por 51 miembros delegados por la Conferencia General, se reúne dos veces al año y tiene a su cargo la supervisión del programa aprobado por la Conferencia General.

II.3.4. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-



El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- trabaja con otras entidades de las Naciones Unidas, instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) para proporcionar servicios comunitarios de atención primaria de salud, provisión de agua potable y saneamiento, servicio a la educación básica que benefician prioritariamente a la niñez y mujer en más de 140 países en desarrollo.

El UNICEF es un fondo creado en 1946 (al finalizar la Segunda Guerra Mundial) por la Asamblea General de las Naciones Unidas para responder a las necesidades urgentes de los niños en Europa. En octubre de 1953, la Organización, que entonces se conocía como Fondo Internacional de las Naciones Unidas de Auxilio a la Infancia, se convirtió en una entidad permanente del Sistema de Naciones Unidas con un papel más

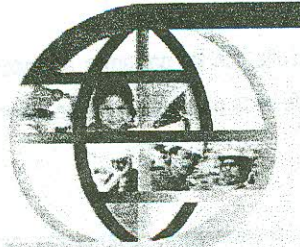
amplio: **responder a las necesidades a largo plazo de los niños que viven en la pobreza en los países en desarrollo.**

UNICEF desde su fundación ha afirmado que existe un vínculo entre progreso, la paz y el bienestar de los niños, cuenta con más de 200 oficinas en más de 140 países en desarrollo. Alrededor de un 80% del personal de UNICEF trabaja sobre el terreno, en una labor dedicada a evaluar las necesidades, analizar planes y establecer contactos con autoridades gubernamentales y colaboradores en función de suministrar servicios, provisiones y potenciar las capacidades de la población local.

La Junta Ejecutiva del UNICEF está conformada por 36 miembros y tiene la misión de crear políticas, analizar programas y aprobar los presupuestos de la organización. El UNICEF ha recibido de la Asamblea General de las Naciones Unidas el mandato de abogar por la protección de los derechos del niño, para ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y aumentar las oportunidades de desarrollar todo su potencial. Moviliza la voluntad política y recursos materiales con el fin de hacer realidad el concepto de "los niños primero". Además trabaja para cumplir con lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, en la que se señala:

- ***Entre 1990-2000, reducción de una tercera parte de la tasa de mortalidad de la niñez menor de 5 años.***
- ***Reducción del 50% de malnutrición grave y moderada de la niñez menor de 5 años.***

II.3.5. Banco Mundial -BM-



La historia del Banco Mundial se enmarca con el desarrollo del comercio internacional y de las transacciones económicas internacionales. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se manifestaba la necesidad de un nuevo mecanismo internacional para enfrentar los problemas del momento entre los Estados.

El **BANCO MUNDIAL** es un grupo formado por cuatro instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (**BIRF**), establecido en 1945; la Corporación Financiera Internacional (**CFI**), creada en 1956; la Asociación Internacional de Fomento (**AIF**), establecida en 1960, y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (**OMGI**), creado en 1988.

El **BIRF** se creó cuando 28 países suscribieron el Convenio Constitutivo que se había redactado en la conferencia monetaria financiera de las Naciones Unidas celebrada en 1944 en Bretton Woods, New Hampshire (Estados Unidos), con la asistencia de 44 gobiernos. Fue establecido con el objeto de contribuir a la reconstrucción y el desarrollo de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos. La necesidad de conceder préstamos a un gran número de países pobres en condiciones más favorables que las que el Banco podría ofrecer por sí solo, se hizo evidente en el decenio de 1950, y en consecuencia, se estableció la Asociación Internacional de Fomento (**AIF**) en 1960, como filial del Banco.

Las cuatro instituciones tienen por objetivo común la reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida mediante la promoción del crecimiento y el desarrollo económico sostenible.

Como organismo especializado de Naciones Unidas, el Banco Mundial establece las actividades en el marco general de la **cooperación internacional para el desarrollo**,

dirigida a la *reducción de la pobreza*. Para 1997 y 1998 de acuerdo a sus informes, la estrategia de reducción de la pobreza la fundamenta en el estímulo de un crecimiento de amplia base, del desarrollo del *capital humano*

Las estrategias del Banco se preparan en consulta con los gobiernos acreedores reflejando las circunstancias y prioridades específicas de cada país que permiten dirigir el programa de asistencia del Banco.

Dichas operaciones se realizan a través del financiamiento que otorga para proyectos que contribuyen a ampliar las oportunidades de **educación, salud y servicios sociales básicos**.

El Banco Mundial conjuntamente con el PNUD y UNICEF desde 1995 vienen colaborando para mejorar los métodos de seguimiento de la pobreza. Entre sus actividades cabe mencionar:

- Intercambio de opiniones de información sobre enfoques para el seguimiento de los resultados sociales del proceso de desarrollo.
- Un estudio patrocinado por el Banco y el PNUD sobre la forma en que los datos cuantitativos y cualitativos pueden utilizarse para comprender mejor el problema de la pobreza y las medidas necesarias para aliviarlo.

Tanto la UNESCO como el UNICEF, son organismos que brindan un tipo de *cooperación técnica y financiera no reembolsable* tal como lo enuncian sus cartas constitutivas. En el caso del Banco Mundial, su función y objetivos de creación como pudimos observar, se enmarcan dentro de los *préstamos financieros*, sin embargo también brinda -como es el caso en Guatemala-, *cooperación técnica y financiera no reembolsable*.

II.4. LA COOPERACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA GUATEMALA

II.4.1. Antecedentes de la Cooperación

La cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida en el mundo entero ha sido el tema central de las reuniones sobre Cooperación y Desarrollo de las Naciones Unidas que se han realizado en la última década. Como ya lo hemos señalado, en la última reunión Cumbre sobre Desarrollo Social de 1995 se hizo hincapié en la importancia de encontrar una solución duradera a los problemas de la deuda externa de los países en desarrollo y en la necesidad de reasignar recursos de acuerdo con las prioridades de desarrollo social.

La cooperación de las Naciones Unidas para Guatemala se inicia en base a sus principios -al igual que al resto de países miembros- sin embargo, por la connotación interna de conflicto que vivió el país, la presencia de dicha cooperación y atención internacional se ve incrementada en la última década.

El objetivo principal de la cooperación de Naciones Unidas en Guatemala es acompañar al país en sus esfuerzos por lograr la consolidación de la paz y alcanzar las metas del desarrollo humano, contribuyendo con el Gobierno en el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz y del Programa de Gobierno en lo que se denomina **Agenda de la Paz**. Sin embargo, la realidad nos dice lo contrario en lo que respecta a los condicionamientos y nivel de poder de decisión que llega a tener el organismo para financiar un proyecto, sobre todo en el caso de educación, pero esto al mismo tiempo no es tan malo, pues con la presencia de un ente internacional como observador y controlador -en un momento dado- la proyección de los recursos brindados se han dirigido a los sectores históricamente olvidados y excluidos.

Es dentro de este marco que se define el Programa de Acción, a través de las Agencias, Programas, Fondos y Misiones del Sistema. Para poder contribuir a los compromisos de paz adquiridos en los Acuerdos firmados entre el Gobierno de Guatemala

y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca, las Naciones Unidas han clasificado cuatro grandes grupos de acción o **ejes estratégicos**:

- a) **Reinserción y Desmovilización**
- b) **Desarrollo Humano Integral (Compromiso Social)**
- c) **Desarrollo Productivo Sostenible(Compromiso Económico)**
- d) **Fortalecimiento y Modernización del Estado Democrático(Compromiso político)**

En principio y con el ánimo de mejorar la eficacia de la cooperación, El Sistema de las Naciones Unidas en trabajo conjunto con el Gobierno, definieron la **Nota Estratégica de país**, que es por primera vez en la historia de nuestro país un documento de diagnóstico que se acerca mucho a la realidad nacional divulgada a nivel internacional de forma oficial y que busca tal como lo menciona:

- *Asegurar una convergencia entre la cooperación internacional del conjunto de organismos y agencias de la ONU y los esfuerzos internos del país,*
- *Garantizar la complementariedad y coherencia de la cooperación canalizada por el Sistema de Naciones Unidas a Guatemala,*
- *Mejorar la relación entre la asistencia de emergencia y la cooperación para el desarrollo.*

II.4.2. Principales Problemas del Desarrollo en Guatemala.

La **Nota Estratégica**⁸ señala que, el origen de los principales problemas de desarrollo de Guatemala son:

⁸ Nota Estratégica de Guatemala. Gobierno de Guatemala con el Apoyo de las Naciones Unidas. Guatemala, enero de 1997.

"... una rígida estructura socioeconómica, heredada de un patrón inicial de crecimiento basado en la agroexportación, al cual se agregó posteriormente un proceso inequitativo de modernización económica, sin avances políticos y sociales equivalentes. Un doble choque, de origen económico y político, provocó un mayor deterioro social y una situación de virtual guerra interna. Salir de esa situación ha requerido de grandes esfuerzos de la sociedad guatemalteca, en primer lugar en el área política y sobre todo en el ámbito económico y social".

También se señala el desafío de cumplir los compromisos de los acuerdos de paz y de consolidar la democracia:

"... se debe de crear un ambiente de seguridad y de reunificar una sociedad fragmentada por diferencias políticas, sociales y étnicas, frente al cual se encuentra un Estado débil y una sociedad con una experiencia limitada de democracia. Estas debilidades se reflejan en los poderes del Estado, que enfrentan serias dificultades para asegurar la vigencia del estado de derecho, y segundo lugar la capacidad institucional para impulsar políticas económicas y sociales efectivas".

El diagnóstico sobre el **desarrollo social** indica, además, que éste:

"... ha estado limitado por un alto nivel de subempleo (o el desempleo equivalente, que alcanzó alrededor del 44% de la PEA en 1995), este mismo desempleo fue acompañado por un acceso desigual a los medios de producción (tierra, capital y conocimientos) sobre todo en los indígenas y las mujeres, un reducido gasto social y sobre todo la debilidad institucional del Estado para ejecutar inversiones y para llevar a cabo una política socioeconómica que promueva el crecimiento y la equidad".

Como consecuencia del escaso dinamismo económico y del limitado acceso de la mayor parte de la población a los medios de producción y a la educación, existe un alto nivel de pobreza, situación en la que se encuentra alrededor del 80% de la población.

La **desigualdad social**, tanto geográfica, social, étnica y de género que impiden un crecimiento del PIB, no permite que se garantice mejoras del bienestar en la mayoría de los guatemaltecos. Y tal como sucedió en 1960 y 1970 podrían generar nuevos brotes de violencia. Así también, de acuerdo a las políticas económicas internacionales, se ha señalado que:

"la débil carga tributaria de Guatemala explica una buena parte de la fragilidad macroeconómica del país. Esto se puede observar en primer lugar en la insuficiencia de ingresos tributarios para cubrir el gasto público provocando que se restrinja severamente la capacidad de financiar el gasto social, las inversiones en infraestructura básica y la propia reforma del Estado".

En base a estos factores, la **cooperación internacional** contribuye a **implementar proyectos que el Estado mismo no puede sufragar**. En el caso de la **educación** y sobre todo para la población rural (indígena y no indígena), se ha convertido en una de las áreas de más importancia en virtud del **desarrollo humano sostenible** como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano.

En el área de **educación**, también se ha señalado que:

"el gasto dedicado a educación era totalmente insuficiente debido al reducido gasto social que entre 1990 y 1995 equivalía alrededor del 4% del PIB, colocando a Guatemala entre los países con menor financiamiento público para la educación en el mundo".

En un análisis más específico de educación y de acuerdo al diagnóstico establecido por la *Nota Estratégica* en el informe de Desarrollo Humano de Guatemala se lograron establecer las grandes **deficiencias de la educación** en virtud de:

"las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo en Guatemala no se encuentran al alcance de toda la población, debido a las desigualdades económicas y sociales, así como las disparidades regionales, factores

políticos, lingüísticos y geográficos. Así como por la deficiencia del reducido monto de inversión pública. Esta situación ha dejado como consecuencia un alto índice de analfabetismo de casi el 80% de la población, registrándose en los departamentos mayoritariamente indígenas, como consecuencia de un sistema predominantemente urbano y monolingüe.

El proceso de globalización exige creciente competitividad y aumento de la participación en la democracia y producción como factores determinantes que permitirán a los países alcanzar un desarrollo económico para insertarse en el contexto internacional. Sin embargo, tal como lo señala UNESCO, " **no hay desarrollo económico posible sin una educación de calidad que favorezca la equidad**". Ante esto se hace evidente que el reto para avanzar en el área de educación es enorme y urgente.

II.4.3. Las Naciones Unidas en la Educación en Guatemala.

El apoyo al desarrollo de la educación en Guatemala se manifiesta no sólo en acciones dirigidas a mejorar la educación como un factor que contribuye al *crecimiento económico y al desarrollo social*, sino también -como lo hemos mencionado- es un ingrediente fundamental requerido en los objetivos y metas de los Acuerdos de Paz.

De acuerdo a los estudios y diagnósticos hechos por Naciones Unidas y el Gobierno, se ha señalado como *zona de paz* a 9 departamentos, en donde se concentra la mayor parte de la cooperación internacional: Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz y se ha incorporado El Petén.

En este campo juegan un papel central el Banco Mundial, UNICEF, PMA, PNUD, FNUAP, UNESCO y MINUGUA. Cada uno de ellos llevando a cabo acciones dentro de sus objetivos propios.

Se puede señalar que no existe un organismo especializado de Naciones Unidas que pudiese llevar a cabo todos los compromisos adquiridos en Educación. Es por ello que de acuerdo a los requerimientos inmediatos y en base al **Acuerdo de**

Cronograma se han llevado a cabo la implementación de algunos proyectos en esta área por otros organismos, como es el caso del Programa Mundial de Alimentos -PMA- apoyando en la atención de alimentos para niños de escuelas pre-primarias y primarias y comunidades afectadas, así como el caso de MINUGUA que lleva a cabo actividades educativas en torno a los Acuerdos de Paz⁹.

Las necesidades financieras y técnicas para cumplir con los compromisos de paz y particularmente el apoyo al sector educativo son grandes y el acceso a los recursos *no reembolsables*, son limitados. Sobre todo cuando el presupuesto de cada organismo especializado, que se adquiere de la cuota de los Estados miembros no es suficiente para llevar a cabo proyectos de desarrollo y se tiene que recurrir a *fondos extrapesupuestarios*¹⁰ para la ejecución de sus programas.

En algunos casos de administración y gestión de proyectos, el PNUD proporciona *capital semilla* - o sea recurso propio- y colabora con el Gobierno en administración de recursos de los organismos multilaterales de financiamiento destinados a la educación y la salud, asegurando el fortalecimiento de la capacidad de ejecución especialmente de los Ministerios de Salud y Educación.

Para poder realizar acciones concretas en Guatemala, luego de la firma de la paz, el Sistema de Naciones Unidas a través del PNUD ha creado **la Red Interagencial de las Agencias Especializadas, Fondos, Programas y misiones de las Naciones Unidas en Guatemala** para poder facilitar la planificación y evaluación de los proyectos realizados por cada una de las Agencias del Sistema.

Dentro de los compromisos sociales, que se enmarcan en el eje **de Desarrollo Humano Sostenible** de la Nota Estratégica en el área de **Educación**, se tiene como objetivo: **la cultura para el trabajo, la convivencia y la paz**, lo que se alcanzaría

⁹ La Cooperación de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guatemala. PNUD. Guatemala. 1997. Pág.10

¹⁰ Esto es lo que se recibe de países cooperantes, organizaciones internacionales u ONG's.

mediante el aumento de la cobertura del sistema escolar; **la reforma educativa**¹¹ en búsqueda de mejor calidad y pertinencia; la gestión eficiente, descentralizada y participativa; y, el fortalecimiento de los programas de educación extraescolar y de alfabetización y post-alfabetización, con énfasis en la orientación para el trabajo.

Los Acuerdos de Paz de mayor importancia en esta área son: **Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas, Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, además del Acuerdo de Cronograma que establece metas de cumplimiento.

Los compromisos de paz en materia de educación se concentran en tres áreas que deben ser apoyadas por el Sistema de ONU:

1. *Existen metas cuantificables de recursos que se deben asignar, de beneficiarios que los servicios sociales deben cubrir o de los efectos que debieran alcanzar.*

Estas metas de cobertura se establecen específicamente en el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria** y las Naciones Unidas está contribuyendo técnicamente para que se cubran las áreas o zonas del país en donde se ha encontrado mayor exclusión. Estas metas de cobertura son:

"Como mínimo el Gobierno se propone incrementar, para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación en relación con el PIB en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995¹²"

"El Gobierno se compromete a facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad a, por lo menos, tres años de escolaridad antes del año 2000."

¹¹ La Reforma Educativa, es la propuesta para el cambio estructural que deberá tener el sistema educativo, en respuesta a sus características pluricultural, multiétnica y plurlingüe, así como a su realidad socioeconómica, en respuesta al **desarrollo humano sostenible**.

¹² Gobierno de la República y Unidad Revolucionaria Guatemalteca. **Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**. II.A.22. México, D.F. 6 de mayo de 1996.

2. *Se deben crear organismos para propiciar un proceso de concertación que deberá desembocar en propuestas que cuenten con suficiente apoyo técnico, social y político para ser implementadas. Estas propuestas se refieren esencialmente al tema indígena.*

En este caso tanto UNESCO como UNICEF se encuentran -en el marco del **Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas**- apoyando a las comisiones especializadas en temas de oficialización de idiomas indígenas y reforma del sistema educativo (Reforma Educativa).

3. *Deben impulsarse acciones decididas para propiciar la igualdad de género.*

En este tema se ha acordado que dentro de cada uno de los proyectos a implementarse se tomará como tema central la atención a la mujer.

II.4.3.1. Cooperación Técnica y Financiera No Reembolsable

En base al Acuerdo de Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, los proyectos específicos que se están llevando a cabo por los organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas, a partir de la firma de la paz a la fecha, como *Cooperación Técnica y Financiera no reembolsable* están: los de UNESCO Y UNICEF.

Es necesario señalar que a pesar que los dos organismos forman parte del Sistema de Naciones Unidas, cada uno posee políticas de administración y cooperación distintas entre sí.

Proyectos de UNESCO en Guatemala.

UNESCO con recursos propios y de los países cooperantes ha impulsado la **sistematización de las formas de educación de las poblaciones indígenas** así

como la incorporación de los elementos culturales mayas y el principio de las **relaciones interculturales en los contenidos del Sistema Nacional de Educación.**

El nivel de las contrapartes nacionales es eminentemente técnico, reconociendo que con las políticas específicas de cada institución y el proyecto, se contribuye al desarrollo político nacional y al de políticas multisectoriales (interculturalidad, participación, descentralización) necesarias para la democracia y la estabilidad económica, social y jurídica del país. Esto se da con el objetivo de brindar una cooperación en la que contribuya, en la medida de sus posibilidades, la contraparte nacional.

El plan de trabajo de la UNESCO tiene por objeto dar cumplimiento a las resoluciones acordadas en sus Conferencias Generales en políticas sobre Educación que se enmarcan en el Gran Programa de **"Hacia una Educación Permanente para Todos"**.

Actualmente con el apoyo de Holanda, Alemania y Dinamarca, UNESCO ha cubierto las demandas del Gobierno en relación con **la educación indígena, la educación en derechos humanos y cultura de paz, la educación rural y la modernización del sistema nacional de educación.** En el marco del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, la UNESCO financió a profesionales de apoyo y equipo técnico a la **Comisión Paritaria de Reforma Educativa**, que como se ha señalado, es la encargada del diseño y puesta en marcha de la reforma educativa global del país.

Dentro del marco del mismo acuerdo, UNESCO coopera técnicamente en la ejecución del **"Proyecto Movilizador de Apoyo al Proceso de la Reforma y Modernización de la Educación en Guatemala/PNUD/UNESCO"**, con un monto de US\$125,000 brindados por PNUD. Uno de sus componentes es la conformación de la **Secretaría Técnica para la Comisión Paritaria de Reforma Educativa**, que se integró con cuatro profesionales y un asistente técnico-administrativo, cuatro consultores

específicos; realización de talleres de validación, financiados por UNESCO, además de ello se elaboró un consolidado sistemático de 29 propuestas y documentos de Reforma Educativa elaborados en el país, estableciendo similitudes y diferencias, cobertura geográfica, vacíos y otros*.

Otro proyecto importante y que responde directamente al mejoramiento de la **calidad educativa y al fortalecimiento de la interculturalidad**, es el Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya **-PROMEM UNESCO/519/GUA/10-** que cumple con el objetivo de fortalecer a las organizaciones que integran el Consejo Nacional de Educación Maya - CNEM- y a aquellas dedicadas a la educación maya; sistematizando las experiencias educativas mayas; promoviendo la reforma educativa desde la perspectiva indígena y creando un centro de investigación y estudios superiores mayas denominado Universidad Maya, con un monto total de **US \$1,427**¹³.

Con base en la solicitud del **Acuerdo sobre Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado** la **UNESCO** ha preparado la propuesta del **Plan Específico de Educación para las Poblaciones Desarraigadas** para apoyar y dar continuidad a los esfuerzos de educación que las poblaciones realizaron en las áreas de reasentamiento y retorno del refugio. Este proyecto se calcula con un costo total de **US \$29,660**¹⁴ con una duración de 4 años.

El Plan está orientado a impulsar metodologías y procesos educativos que respondan a las características y necesidades de la población desarraigada; por medio del consenso con los representantes de la población, se establecieron los mecanismos para realizar los procesos de evaluación y acreditación educativas. En la actualidad se

* Ministerio de Educación y Gerencia de la Paz -GEPAZ- Informe de Avances con Base en el Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz -Enero-Junio de 1998- Guatemala. 1998. Pág. 3

¹³ Según datos proporcionados por la Unidad de Cooperación Internacional de la Secretaría General de Planificación de la Presidencia -SEGEPLAN- al 31 de mayo de 1998, en miles de dólares.

¹⁴ Idem. pág.46

encuentra funcionando una subcomisión específica responsable de la implementación del Plan.

Los Proyectos de UNICEF en Guatemala.

De acuerdo a sus objetivos de *contribuir a garantizar los derechos de la niñez y la mujer desarrollando modalidades innovadoras de movilización social* UNICEF lleva a cabo alternativas de entrega de servicios básicos integrales de salud y nutrición, educación, agua y saneamiento, así como generación de ingresos a escala nacional.

En ese mismo marco facilita el acceso de los indígenas a la educación formal y no formal a través de material didáctico que expresa estereotipos culturales y de género.

Igualmente ha fomentado la participación efectiva de la población, especialmente de los niños, en los procesos de desarrollo y cambio de la sociedad guatemalteca.

Dentro de los proyectos que ha realizado el UNICEF en el marco del **Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas** se encuentra el **Programa Nacional de Pre-primaria Acelerada Bilingüe y No Bilingüe**, financiado por el gobierno de Noruega en apoyo al Ministerio de Educación, con el fin de promover el derecho a la educación del niño y niña principalmente indígena, asegurando el servicio a niños de 6 años; el monto total del Programa fue de US\$. 1,086,400 cubriendo hasta el año 1998.

Dentro de este mismo programa, UNICEF, a través de la asistencia técnica al Ministerio de Educación, estableció los **Centros de Aprestamiento Comunitario de Educación Preescolar, CENACEP**, con la participación de padres de familia, líderes comunitarios y de estudiantes de las Escuelas Normales de Párvulos para su manejo. Este proyecto se dio en base a estudios realizados que señalan, el mayor índice de

fracaso escolar en el primer grado de Nivel Primario, por lo que es sumamente importante preparar a los niños y niñas en su inicio a la vida escolar.

La modalidad consiste en el funcionamiento de un centro comunitario durante los últimos meses del año para brindar aprestamiento para el cálculo matemático y para la lectoescritura, así como el desarrollo de la psicomotricidad fina y gruesa. Este programa funcionó en 16 departamentos del país y atendió en 1997 a 37,000 niños entre 5 y 6 años de edad, duplicando su atención con relación al año anterior. El número de centros de aprestamiento comunitario ha variado de 147 en 1995 a 443 centros en 1996 y 950 en 1997.

En el marco del mismo acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, para facilitar el acceso de los indígenas a la educación formal y no formal, se corregirá el material didáctico que exprese estereotipos culturales y de género, en base a experiencias educativas de las escuelas mayas y reforzar elementos como participación equitativa de la niña indígena, así como de identidad nacional en la medida que se acepte la identidad étnica; UNICEF apoya técnicamente a CONALFA y a la Universidad Rafael Landívar en la revisión de los paquetes educativos para la alfabetización y post-alfabetización bilingüe en 18 idiomas mayas.

Igualmente ha fomentado la participación efectiva de la población, especialmente de los niños, en los procesos de desarrollo y cambio de la sociedad guatemalteca. Para ello se han realizado actividades como concursos de dibujo y composición que permiten ejercer el derecho de expresión y el planteamiento de soluciones en temas sociales, fundamentalmente lo relacionado con la paz y el agua.

II.4.3.2. Cooperación Financiera Reembolsable y No Reembolsable

De la misma manera que los otros organismos, la cooperación brindada en materia de educación se lleva a cabo en base al Acuerdo de Cronograma para la

Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. Sin embargo se podrá notar claramente la diferencia de objetivos a alcanzar por organismos financieros como el Banco Mundial, cuya perspectiva de trabajo será en la búsqueda de resultados eminentemente económicos.

Proyectos del Banco Mundial en Guatemala

El Banco Mundial ha realizado operaciones en Guatemala desde 1955. De acuerdo a sus objetivos principales la estrategia del Banco en Guatemala es **"el alivio de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos mientras continúa la modernización del Estado y la aceleración del crecimiento, en respaldo del proceso de paz. Una modernización que se va a entender con la descentralización y privatización de las instituciones públicas"¹⁵.**

El objetivo del Banco en los proyectos de educación responde a **"mejorar la base de capital humano y el nivel de capacitación de la población activa frente a las demandas de una economía mundial abierta que exige cada vez mayor eficiencia y competitividad"¹⁶.**

A partir de la firma de la paz en Guatemala el Banco Mundial está brindando cooperación *financiera reembolsable* en el área de educación a través del **Proyecto del Banco Mundial BIRF-4167GU "Reforma a la Educación Básica III"** por un valor de US\$.33 millones y con una duración de cinco años (1998-2002).

En principio el proyecto se da en seguimiento al Proyecto de Educación Básica (SEPEB) que dio inicio en 1993, en Quetzaltenango, Quiché y Petén, luego se extendió a Sololá y San Marcos. El Proyecto de Educación Básica II señaló como objetivos principales: aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad y eficiencia en el Ciclo de Educación Fundamental (CEF) que incluye preprimaria y los tres primeros grados de primaria.

¹⁵ www.Bmguat.Org.

¹⁶ Idem. Pág. 4

El Proyecto de Educación Básica III se da en el marco del **Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, cuando "el Gobierno se compromete a facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos tres años de escolaridad, antes del 2000". Así también en el marco del **Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas**, con respecto a la educación bilingüe en el marco de la Reforma Educativa.

También se ha contribuido con este proyecto al desarrollo de tres componentes de la *Reforma Educativa*: a) la expansión de la cobertura y equidad de la matrícula preprimaria y primaria en las áreas rurales y urbano-marginal del país; b) la reestructuración de la organización y administración del Ministerio de Educación, por medio del Programa Nacional de Autogestión Educativa PRONADE¹⁷, y c) reestructuración de la planta central del Ministerio de Educación y a la creación y puesta en marcha de las Direcciones Departamentales de Educación.

El proyecto se conforma de cuatro componentes principales:

A. Mejoramiento de la Infraestructura. Que corresponde al 23 % del costo total del financiamiento. Comprende a su vez dos objetivos:

- i. La racionalización de las jornadas escolares diarias, que en su mayoría hoy se desarrollan en horarios de la mañana, y la idea es extender el uso del mismo edificio escolar a otro horario diferente de alumnos abriendo una jornada vespertina
- ii. Construcciones educativas para aulas adicionales o nuevas escuelas, la reparación de aulas deterioradas, baños y cocinas. También contempla la construcción de 21 Direcciones Departamentales.

¹⁷ El PRONADE fue creado con la misión de aumentar la cobertura, con calidad, en el área rural en lugares donde han carecido del servicio escolar. Con ese fin se aplicó un criterio de priorización a los ocho departamentos que mostraban el déficit más alto de cobertura, ubicados en el altiplano en comunidades predominantemente mayas. Como meta, se propuso avanzar progresivamente hasta lograr universalizar los primeros grados del Nivel de Educación Primaria, para la población de 7 y 12 años de edad, en todo el país en el año 2000. Con una estrategia de descentralización que parte de la participación de los comités educativos de autogestión educativa a nivel local -COEDUCAS.

B. Calidad y Equidad Educativa Rural. Que corresponde al 56 % del costo total.

Consiste básicamente en la expansión de tres proyectos ya aprobados; la integración de la experiencia de estos programas dio lugar al PROGRAMA INTERCULTURAL INTEGRADO, que consiste en:

- i. Dotación bilingüe con énfasis en expansiones verticales¹⁸.
- ii. Dotación bilingüe con énfasis en expansiones horizontales¹⁹. Para lograr estos objetivos se mejorará la formación del maestro, así como se brindará material de enseñanza y paquetes educativos
- iii. Monolingüe con énfasis en expansiones horizontales.

Fortalecimiento Institucional. Que corresponde al 13% del costo total del proyecto, posee tres subcomponentes:

- a) Modernización del Ministerio de Educación, que consiste en la reestructuración del mismo apuntando a la simplificación y modernización administrativa.
- b) Puesta en marcha y operación de un Sistema de Información del Sector Educativo, que cubra todos los departamentos del país incluyendo el entrenamiento de recurso humano, un procesamiento de mapeo escolar y un Sistema Nacional de Medición del Logro Académico -SINMELA-.

C. Innovaciones Educativas. Con un monto que equivale al 4% del costo total y tomando en cuenta la experiencia de la Franja Maya, tenida en un departamento del país (Chimaltenango). Se trata de una innovación curricular que concentra temáticas como pensamiento, arte y estética, se consulta a los padres y se llama a

¹⁸ Expansión vertical se refiere a la preocupación de dotar a las escuelas ya atendidas y nuevas con asignaciones de 3 a 5 maestros que a su vez atiendan desde la preprimaria hasta el 6°. Primaria.

¹⁹ Expansión horizontal, se refiere al énfasis puesto en objetivos de cobertura poblacional comenzando con las escuelas de un solo maestro que en el caso bilingüe y monolingüe pueda llevar los principios de la escuela activa en base a talleres a otras escuelas de dos o tres maestros del área rural.

un voluntariado a los maestros para atenderlo. El fondo de innovaciones educativas, quiere dar espacios a iniciativas que contribuyan con el Tercer Proyecto de Educación Básica en una herramienta multiplicadora en el esfuerzo nacional.

Existe un último componente y es la Administración del Proyecto con un costo de US\$3.8 (tres millones ochocientos mil dólares). El cual financia los aspectos logísticos que permitirán operar el proyecto a través de la coordinación general con asistencia técnica y recurso para llevar a cabo una evaluación permanente.

Es bajo estas líneas de trabajo que el Banco Mundial dirige directamente los proyectos de financiamiento reembolsable (o sea préstamos). En el caso de la educación, este tipo de proyecto se ha realizado en otros países como Argentina, Chile y recientemente el Salvador con algunas variaciones de acuerdo al país, dando lugar a que se cree una atmósfera de escepticismo por parte de especialistas educativos en el éxito que pueda tener en nuestro país.

Convenio de Préstamo:

En el caso de cooperación financiera reembolsable y/o préstamos financieros, las políticas y principios que establece el Banco se realizan por medio de un convenio de préstamo. Regularmente se realiza un diagnóstico para la preparación del proyecto, que en el caso de este proyecto se realizó con un costo de US\$.234,000 donados a través del Banco por el Gobierno de Japón, con el fin de asistir técnicamente a consultores y especialistas que van a administrar el proyecto.

Otro aspecto importante es que el Banco brinda "cinco años de gracia" en el caso de los proyectos relacionados en las áreas de desarrollo social, lo que significa que en ese período el *prestatario* (en este caso la República de Guatemala) gozará de cinco años sin pagar intereses. Sin embargo, el préstamo sigue acumulando los intereses para ser pagaderos después de la fecha de desembolso final.

En el *convenio de préstamo* se estipulan: las condiciones generales del préstamo que señalan cuestiones tanto técnicas como financieras generales establecidas por el acreedor en el caso de rescindirse el convenio. Se establece las formas de desembolso del préstamo, así como los depósitos y pagos que deberán abrirse en el banco central del país. El Banco Mundial -al igual que los demás bancos internacionales- establece una cuota por *comisión de compromiso* anual por la cantidad del préstamo que no haya sido retirada de tiempo en tiempo, de acuerdo a lo establecido en el convenio. Esto significa que el proyecto deberá cumplir con los objetivos calendarizados y podrá desembolsar los fondos según lo convenido.

En el caso del reintegro del préstamo, según sea las disposiciones establecidas en el convenio, el *prestatario* deberá reintegrar cada cantidad desembolsada del préstamo en amortizaciones semianuales pagaderas -en este proyecto- cada 15 de abril y 15 de octubre, en donde se pagarán amortizaciones sobre los intereses. La tasa de interés que maneja tanto el Banco Mundial como el BID se realiza sobre la *tasa base LIBOR*²⁰. La tasa LIBOR se establece semestralmente, por lo que no se puede establecer en los préstamos una tasa de interés fija o el monto total de intereses a pagar. En ese caso el *acreedor* -el Banco Mundial- notifica al Gobierno de Guatemala, después que cada cantidad desembolsada haya sido retirada, el programa de amortizaciones para dicha cantidad desembolsada.

Se establecen las bases para el reintegro del préstamo, cuya amortización principal de cada *cantidad desembolsada* se iniciará -en el caso de este proyecto- después del 15 al 20 de abril del año 2012, en donde también deberá pagar la cantidad total de dichas amortizaciones.

Este tipo de préstamo se convierte en deuda externa para el país, por lo que el Gobierno de Guatemala deberá, dentro del Presupuesto Nacional de cada año,

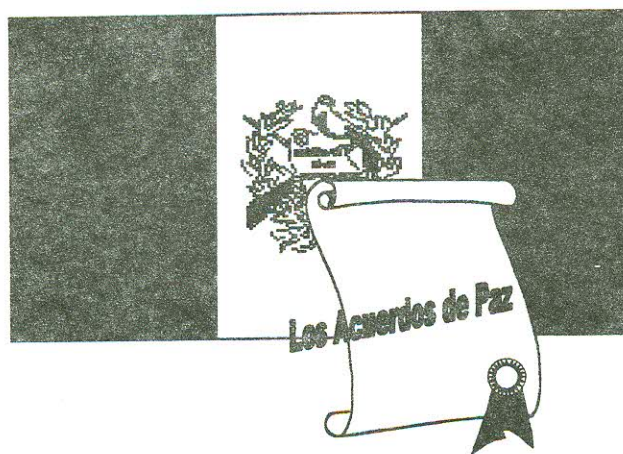
* SEGEPLAN. Op. Cit. Pág. 48

²⁰ London Inter Bank Offered Rate. Significa la tasa interbancaria ofrecida por Londres para depósitos de seis meses en dólares a valorarse el primer día de dicho periodo de intereses, según sea razonablemente determinado por el Banco y expresado como un porcentaje anual.

planificar el pago de la deuda a través de los lineamientos de la Política Económica²¹ establecida. En el caso de los *préstamos reembolsables* que se encuentran dentro del *Programa de Paz* se tiene previsto una *política fiscal* que aumentará la *carga tributaria* para que el país pueda cumplir con los compromisos financieros externos e internos adquiridos.

²¹ La política económica para 1997, estuvo orientada a lograr la reactivación del ritmo de crecimiento de la economía nacional, así como a preservar la estabilidad macroeconómica. A través de una política monetaria de estabilidad de precios y una política fiscal de apoyo a la política monetaria, que permitieron el aumento de la base tributaria y la capacidad coercitiva de fiscalización.

CAPITULO III



LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA

LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA.

III.1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO

En el marco de un análisis de la teoría de la interdependencia que se ha señalado en el capítulo I, se puede comprobar de qué manera los Estados independientemente de su tamaño o desarrollo económico, siempre estarán relacionados o afectados positiva o negativamente por las acciones que se susciten al interior de cualquiera de ellos. Este ha sido el caso de toda Latinoamérica y específicamente en la región Centroamericana.

El conflicto armado interno de Guatemala no ha sido un caso aislado del contexto político y económico de la región centroamericana, su impacto y trascendencia ha involucrado a otros actores internacionales. Existen factores tanto internos como externos que contribuyeron y provocaron la crisis.

Dentro de los factores internos se encuentra el legado colonial y la consecuente presencia de los gobiernos oligárquicos¹ de los regímenes liberales² que sustentaron el poder del Estado fortaleciendo a través de ello el poder económico de unos pocos, marcándose cada vez una gran desigualdad social.

Tal como lo señala Fernando Davison³, dos fases importantes forzaron el cambio que habría de darse en la *Revolución del 1944*, a) entre 1871 a 1900 es donde se fortalece el

¹ Se le denomina así a los gobiernos que ejercieron algunas familias poderosas luego que el Estado Liberal favoreció la expropiación de tierras a grandes comunidades rurales y protegió la producción del café en manos de la cúpula de criollos. Fernando González Davison. Guatemala 1500-1970 "Reflexiones sobre su Desarrollo Histórico". Edit. Realidad. Pág. 56.

² El régimen liberal que se da en Centroamérica es el resultado de la pugna por el poder, luego de la independencia de los países de la corona española y la jerarquía de la Iglesia. Se conformaron al interno de las sociedades dos grupos los "Liberales" a favor de la independencia y los "Conservadores" que deseaban continuar con el mismo régimen colonial ambos partidos lucharon por el poder del Estado, de allí surgen los líderes locales o caudillos a la cabeza de la lucha liberal. (1850-1880). Idem. Págs 46-47.

³ Idem. Pág. 4

proyecto global nacional bajo la dirección cafetalera⁴, quedando excluidas del poder político las masas urbanas y capas medias conformadas por comerciantes emergentes. Los latifundios cafetaleros se conformaban expropiando tierras comunales y utilizando mano de obra forzada de campesinos. A partir de ese momento la producción cafetalera del país se ubicó en el sur de Quetzaltenango, Alta Verapaz, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos; b) de 1900 a 1944 es donde se sustenta el *neocoloniaje* por parte de intereses germanos en la producción y exportación del café a Alemania, y de compañías estadounidenses⁵ en la producción bananera y el control del sistema ferroviario⁶. Bajo estas nuevas formas de producción aparecen los obreros de la producción del banano y el sistema ferroviario, así como diversos cuadros intelectuales (profesionales) y técnicos reclamados para la organización y reproducción administrativa del sistema - que conformaron las capas medias-.

A nivel internacional, al iniciarse la II Guerra Mundial en 1939, por presión de Estados Unidos en su lucha contra el nazismo y fascismo alemán, se cortaron las exportaciones de café dirigidas a Alemania (2do. Mercado para Guatemala) y la intervención de todos los bienes alemanes (más de 200 haciendas generalmente cafetaleras, varias industrias y comercios). Esta situación estimuló un movimiento *nacionalista* en busca de opciones democráticas y el reestablecimiento del poder nacional a través de las capas medias del país y campesinos que habían sido víctima de una gran discriminación y explotación en el sistema económico y político imperante.

Bajo las consignas de libertad y el establecimiento de garantías constitucionales se lleva a cabo el 20 de octubre la *Revolución del 44* dando fin a la oligarquía terrateniente, instaurándose una Junta de Gobierno que convoca a las primeras elecciones realmente libres. Se inicia entonces con Juan José Arévalo Bermejo la instauración del Estado de Derecho y respeto a la Constitución y se orienta la economía hacia una liberalización económica nacional, que se oponía evidentemente con el latifundismo existente.

⁴ La producción agrícola dependía del café como la base económica heredada de la colonia.

⁵ En este periodo es donde se registra la concesión de 80 mil hectáreas de tierras adyacentes a la United Fruit Company - UFCO- en el Atlántico.

⁶ Con la International Railroad of Central America -IRCA-.

proyecto global nacional bajo la dirección cafetalera⁴, quedando excluidas del poder político las masas urbanas y capas medias conformadas por comerciantes emergentes. Los latifundios cafetaleros se conformaban expropiando tierras comunales y utilizando mano de obra forzada de campesinos. A partir de ese momento la producción cafetalera del país se ubicó en el sur de Quetzaltenango, Alta Verapaz, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos; b) de 1900 a 1944 es donde se sustenta el *neocoloniaje* por parte de intereses germanos en la producción y exportación del café a Alemania, y de compañías estadounidenses⁵ en la producción bananera y el control del sistema ferroviario⁶. Bajo estas nuevas formas de producción aparecen los obreros de la producción del banano y el sistema ferroviario, así como diversos cuadros intelectuales (profesionales) y técnicos reclamados para la organización y reproducción administrativa del sistema - que conformaron las capas medias-.

A nivel internacional, al iniciarse la II Guerra Mundial en 1939, por presión de Estados Unidos en su lucha contra el naciismo y fascismo alemán, se cortaron las exportaciones de café dirigidas a Alemania (2do. Mercado para Guatemala) y la intervención de todos los bienes alemanes (más de 200 haciendas generalmente cafetaleras, varias industrias y comercios). Esta situación estimuló un movimiento *nacionalista* en busca de opciones democráticas y el reestablecimiento del poder nacional a través de las capas medias del país y campesinos que habían sido víctima de una gran discriminación y explotación en el sistema económico y político imperante.

Bajo las consignas de libertad y el establecimiento de garantías constitucionales se lleva a cabo el 20 de octubre la *Revolución del 44* dando fin a la oligarquía terrateniente, instaurándose una Junta de Gobierno que convoca a las primeras elecciones realmente libres. Se inicia entonces con Juan José Arévalo Bermejo la instauración del Estado de Derecho y respeto a la Constitución y se orienta la economía hacia una liberalización económica nacional, que se oponía evidentemente con el latifundismo existente.

⁴ La producción agrícola dependía del café como la base económica heredada de la colonia.

⁵ En este periodo es donde se registra la concesión de 80 mil hectáreas de tierras adyacentes a la United Fruit Company - UFCO- en el Atlántico.

⁶ Con la International Railroad of Central America -IRCA-.

LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA.

III.1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO

En el marco de un análisis de la teoría de la interdependencia que se ha señalado en el capítulo I, se puede comprobar de qué manera los Estados independientemente de su tamaño o desarrollo económico, siempre estarán relacionados o afectados positiva o negativamente por las acciones que se susciten al interior de cualquiera de ellos. Este ha sido el caso de toda Latinoamérica y específicamente en la región Centroamericana.

El conflicto armado interno de Guatemala no ha sido un caso aislado del contexto político y económico de la región centroamericana, su impacto y trascendencia ha involucrado a otros actores internacionales. Existen factores tanto internos como externos que contribuyeron y provocaron la crisis.

Dentro de los factores internos se encuentra el legado colonial y la consecuente presencia de los gobiernos oligárquicos¹ de los regímenes liberales² que sustentaron el poder del Estado fortaleciendo a través de ello el poder económico de unos pocos, marcándose cada vez una gran desigualdad social.

Tal como lo señala Fernando Davison³, dos fases importantes forzaron el cambio que habría de darse en la *Revolución del 1944*, a) entre 1871 a 1900 es donde se fortalece el

¹ Se le denomina así a los gobiernos que ejercieron algunas familias poderosas luego que el Estado Liberal favoreció la expropiación de tierras a grandes comunidades rurales y protegió la producción del café en manos de la cúpula de criollos. Fernando González Davison. *Guatemala 1500-1970 "Reflexiones sobre su Desarrollo Histórico"*. Edit. Realidad. Pág. 56.

² El régimen liberal que se da en Centroamérica es el resultado de la pugna por el poder, luego de la independencia de los países de la corona española y la jerarquía de la Iglesia. Se conformaron al interno de las sociedades dos grupos los "Liberales" a favor de la independencia y los "Conservadores" que deseaban continuar con el mismo régimen colonial ambos partidos lucharon por el poder del Estado, de allí surgen los líderes locales o caudillos a la cabeza de la lucha liberal. (1850-1880). Idem. Págs 46-47.

³ Idem. Pág. 4

"Con un nuevo programa económico, se nacionalizan todos los bienes rurales y empresariales, y se buscaba la eliminación de los monopolios de azúcar y tabaco en mano de extranjeros alemanes y la expropiación de las tierras⁷", se fortaleció el poder local a través de la autonomía de las municipalidades en las comunidades indígenas en zonas finqueras reduciendo la influencia del terrateniente. Se controla la inversión extranjera lo que provocó la contraposición de las compañías norteamericanas -como el caso de la UFCO- lo que provocó la contraposición al gobierno. Se permite la formación sindical, se consolida el código de trabajo, se establece el seguro social, se establece la Ley de Arrendamiento Forzoso⁸ y se obliga a los terratenientes a pagar en moneda y no con vales de trabajo⁹".

En 1951 se llevan a cabo las segundas elecciones libres, llegando a la presidencia Juan Jacobo Arbenz (1951-1954) con el apoyo popular, continuando el régimen revolucionario. Durante este período el país alcanzó un rápido desarrollo económico con el repunte del café lo que estimuló la acumulación nacional de la riqueza de la burguesía emergente. Con Arbenz se continuó la implementación de las acciones del gobierno anterior y se establece la *reforma agraria* lo que tuvo repercusiones políticas y sociales en el país que más adelante afectarían en el derrocamiento del gobierno.

"La reforma agraria implicaba una expansión del mercado interno que fomentaría la industria-en una sociedad de pocos consumidores de productos industriales-; con ese proyecto los obreros lograron su unidad real y el campesinado, alejándose de la orientación dada antes por la burguesía nacional emergente. Se otorgaron alrededor de un millón de manzanas, la mitad de las cuales eran fincas nacionales y de los municipios, y el resto de tierras ociosas de fincas mayores de 50 caballerías -de una buena parte que la United Fruit Co.decía tener en reposo. Se crearon comités agrarios (un miembro nombrado por el gobernador y otro por el

⁷ Esto caracterizó al gobierno de Juan José Arévalo, por mantener una plataforma contra la hegemonía extranjera.

⁸ Que obligaba continuar arrendando la tierra a parcelarios "medieros", pero el arrendante pagaría sólo el 6% del valor de la producción y no mitad como antes. Fernando González Davison. Op. Cit. 70-71 págs.

⁹ Sic. Idem. Pág. 23

alcalde municipal y tres por las organizaciones campesinas locales) que cristalizarían la canalización de las demandas, no sólo de los campesinos beneficiados por la distribución de tierras, sino que también tendría sus efectos en zonas indígenas, donde el latifundio muchas veces se hacía presente¹⁰.

Las acciones tomadas por el gobierno nacional crearon la reacción a nivel de la clase dominante dándole la espalda al gobierno debido a que el Estado ya no respondía a sus facciones del pasado, afectando también el papel de los partidos políticos (clase burguesa) que apoyaban al gobierno. A nivel internacional con la presencia de la Guerra Fría y el desarrollo del socialismo en la Unión Soviética, América Latina fue considerada esencialmente necesaria para los Estados Unidos sobre todo en caso de una guerra mundial, en donde el subcontinente era básico para proveer material estratégico (agrícola y mineral). Se confunde entonces el nacionalismo del país con comunismo, convirtiéndose en una amenaza de la Unión Soviética para los Estados Unidos iniciándose una fuerte ofensiva anticomunista contra el gobierno democrático de la revolución.

En 1954 se lleva a cabo el movimiento de "Liberación" o *Contrarrevolución* que profundiza y afianza la dictadura constitucional apoyada por la oligarquía agroexportadora surgida en la Reforma Liberal y por otro lado el Monopolio Estadounidense que controlaba la producción y comercialización del banano apoyado por el gobierno de los Estados Unidos.

Tanto los factores nacionales como mundiales fueron cerrando los espacios políticos de dirección y discusión, exacerbando la brecha entre contrarios y originando el movimiento militar del 13 de noviembre de 1960, cuyos dirigentes fueron posteriormente los cabecillas de las diferentes organizaciones guerrilleras (MR 13, Movimiento Revolucionario del 13 de

¹⁰ Sic. Idem. Pág. 77

noviembre y las Fuerzas Armadas FAR)¹¹. A partir de ese momento se inicia el movimiento guerrillero con los grupos que más adelante conformarán la URNG¹².

El Estado tendió a buscar el exterminio de la guerrilla con la respuesta militar, por lo que las violaciones a los derechos humanos con fines contrainsurgentes evidenciaron un fuerte crecimiento¹³. Esta situación fue intensificando un conflicto armado interno que se agudizó en los años 80' llegándose a formas extremas de control social como "los escuadrones de la muerte", la "tierra arrasada" la tortura etc.

Es necesario señalar que Centroamérica y con especial atención Guatemala fue el blanco de la lucha ideológica entre las dos potencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) que apoyaban respectivamente a cada grupo en el conflicto, lo que contribuyó a que el mismo llegara a magnitudes extremas. Para 1979 Centroamérica se convertiría en una zona de lucha revolucionaria¹⁴ y a pesar que las campañas contrainsurgentes se dieron en toda Latinoamérica, la posición geoestratégica de Centroamérica significaba una zona de mucha importancia de paso hacia América del Sur y de mucho riesgo por su cercanía con Estados Unidos en el avance del comunismo y además a nivel económico era la ruta oceánica, por su cercanía con el Mar Caribe, más utilizada por Estados Unidos para las transacciones comerciales.

El conflicto armado interno que vivió Guatemala (entre el Ejército de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) es el de más larga duración de la región centroamericana, por un periodo de 36 años de guerra¹⁵ cuyas principales consecuencias

¹¹ Cáceres Paz, Mérida. Naciones Unidas y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Guatemala. Tesis USAC., Escuela de Ciencia Política, 1998. Pág. 55

¹² La Unidad Revolucionaria Guatemalteca se conforma oficialmente en 1982 con 4 de las organizaciones guerrilleras más fuertes que surgieron durante el conflicto: Ejército Guerrillero de los Pobres EGP; las Fuerzas Armadas Rebeldes FAR; Organización del Pueblo en Armas ORPA; y el Partido Guatemalteco del Trabajo PGT. www.URNG.com/info9b.html

¹³ Cáceres Paz, Mérida. Op. Cit. Pág. 55

¹⁴ Triunfa la Revolución nicaragüense, aumenta la guerra civil en El Salvador y se acentúa la lucha guerrillera en Guatemala, desestabilizando la tradicional hegemonía norteamericana en el área.

¹⁵ Entendiéndose *guerra* como: " un conflicto de masas, que tiene alguna continuidad, en el cual por lo menos una de las partes son fuerzas estatales o paraestatales y en el cual ambas partes tienen niveles de organización central"

fueron el desarraigo de poblaciones, la muerte, y la falta de estabilidad política entre otros y asentó un proceso histórico de resistencia y reivindicación política que se reprodujo en las desigualdades económicas y sociales del país.

III.1.1. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN HACIA LA PAZ

Dos elementos hicieron posible el inicio de negociaciones¹⁶ para buscar un acercamiento que hiciera posible una solución política a la situación de guerra interna; a nivel interno a) el proceso de transición hacia la democracia, iniciado por las elecciones libres de gobiernos civiles y democráticamente electos, en 1986 con Vinicio Cerezo Arévalo del partido Democracia Cristiana -DC- y en 1991 con Jorge Serrano Elías del Partido Movimiento de Acción Solidaria -MAS-, y a nivel externo b) las reuniones del *Grupo de Contadora*¹⁷ y *Esquipulas I y II*¹⁸.

Es importante señalar -siguiendo la línea de la teoría de la interdependencia entre los Estados-, que el Grupo Contadora fue una iniciativa que tuvieron dos de las potencias emergentes latinoamericanas -México y Venezuela- ambas exportadoras de petróleo que buscaban fortalecer la unión regional política y a la vez el mercado centroamericano, demostrando una nueva óptica de política exterior en virtud de la seguridad nacional. Con el Tratado de San José en 1980 ambos países se convierten en los proveedores de petróleo a Centroamérica y el Caribe sin la intervención norteamericana.

Para 1981 se da la declaración conjunta FRANCÓ MEXICANA que reconoce la "la alianza" del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el Frente Democrático Revolucionario, como fuerzas políticas representativas preparadas para asumir derechos y obligaciones¹⁹.

¹⁶ Los Problemas de la Democracia. Gabriel Aguilera. FLACSO. Guatemala, 1992. Págs. 73-98.

¹⁷ Integrada por México, Panamá, Colombia y Venezuela 1984-85 exhortando a la región a dialogar y buscar una solución pacífica para la solución de sus conflictos y establecer la Paz en toda la región.

¹⁸ Se le conoce así, a las reuniones que se iniciaron por parte de los países Centroamericanos en 1986-87, en seguimiento a reuniones anteriores de Contadora y Grupo de Apoyo.

¹⁹ Varios Autores. *Contadora and the Central American Peace Process*. U.S.A. 1985. Pág. 152. Citado por Morales Marroquín, Ingrid Aracely en "Incidencias del Contexto Internacional en el Proceso de Paz y el Estado de Guatemala". Tesis USAC., Escuela de Ciencia Política, 1996. Pág. 20.

En enero de 1983 cuatro países firmaron la DECLARACIÓN DE CONTADORA que la convertía en la más clara identidad latinoamericana e internacional en busca de una solución conjunta para negociar y anticiparse al estallido de una guerra abierta en Centroamérica. Sin embargo, la importancia del Grupo Contadora no debe subestimarse en el papel que jugó en el proceso de negociación de la región.

En 1987 los presidentes Centroamericanos acordaron el Procedimiento para establecer la Paz en Centroamérica, firmando el Acuerdo conocido como "Esquipulas II" en agosto de 1989, que fue la instancia internacional que contribuyó a respaldar el proceso de negociación²⁰.

Para iniciar el diálogo la URNG manifestó claramente su expectativa frente al gobierno democrático de Vinicio Cerezo de iniciar una negociación, sin embargo dejaron ver que las causas del conflicto no solamente eran políticas, sino sobre todo económicas y sociales, que factores como las violaciones a los derechos humanos, la discriminación étnica, el acceso a la tierra, no habían sido superadas lo que hacía más difícil plantear una solución al conflicto.

Se puede señalar como antecedente principal del proceso de negociación la reunión de Oslo, Noruega en marzo de 1990, en la que se sentaron las bases de lo que sería la negociación posterior y en la que se establece la Comisión Nacional de Reconciliación –CNR-²¹en el **Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz Mediante Medios Políticos**, suscrito el 25 de julio de 1991 en Querétaro, México. Posteriormente en (julio de 1991) se firmó el **Acuerdo Global sobre la Democratización para la Búsqueda de la Paz Mediante Medios Políticos**. Esto sucede coyunturalmente a nivel internacional con la caída del Muro de Berlín que significaría el fin del conflicto Este-Oeste.

²⁰ Tiempo de Paz. Revista Prensa Libre. Guatemala, 29 de diciembre 1996. Pág. 10.

²¹ La cual organizaría rondas de encuentros de la URNG con diversos actores de la sociedad civil y posteriormente reanudaría la conversación directa con el Gobierno. Dichas instancias fueron: En el Escorial, España, con el Sector político; en Ottawa, Canadá, con el sector empresarial; en Quito, Ecuador, con el sector religioso; en Metepec, México, con los sindicatos populares y sector popular, y, en Atlixco, México, con sector académico, profesional y pequeña empresa.

El 10 de enero de 1994, bajo el auspicio de las Naciones Unidas y con el apoyo del Grupo de Amigos del Proceso de Paz (Colombia, México, Noruega, España, Estados Unidos y Venezuela), el Gobierno y la URNG firmaron el **Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación** y se establece el **Acuerdo sobre el Calendario de Negociaciones para una Paz Firme y Duradera en Guatemala**. Este permitió que se sentaran las bases del inicio del proceso formal de negociación en el Temario General, el cual contenía la agenda de procedimiento para desarrollar la negociación con 11 puntos que destacaban elementos como: democratización, derechos humanos, fortalecimiento del poder civil, función del ejército en una sociedad democrática, derechos de los pueblos indígenas, aspectos socio-económicos, reformas constitucionales, incorporación de la URNG a la vida política del país, arreglos definitivos para el cese al fuego, desmovilización de la URNG, cronograma de implementación de los acuerdos, verificación de los acuerdos y la firma del acuerdo de paz "firme y duradera", que conformaron posteriormente los Acuerdos de Paz²².

La *agenda de negociación* ha sido una de las características más importante del proceso de paz en el país, que a diferencia de otros procesos de paz de nuestro tiempo²³, incorporó disposiciones de reforma política, económica y social, que permitieron la apertura de canales apropiados para el inicio de la transición a la democracia.

Debido a ello, con **la agenda nacional** implementada a partir de los Acuerdos de Paz se espera orientar a la superación de las raíces de la conflictividad social, política, económica, étnica y cultural, así como de las consecuencias del enfrentamiento armado. Es por ello que su implementación, tal como lo considera el Gobierno y la comunidad internacional, *es un proyecto complejo y de largo plazo* que requiere de la voluntad gubernamental para cumplir con los compromisos adquiridos y demanda también, la participación de las fuerzas sociales y políticas nacionales.

²² Op. Cit. Pág. 17

III.2. CRONOLOGIA DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Los Acuerdos podemos definirlos como "*los entendimientos suscritos a raíz del proceso negociador, en virtud de aclarar derechos y obligaciones que permitan poner fin a la presencia de los factores que contribuyeron el conflicto, o al menos minimizarlos con vistas a suprimirlos posteriormente*"²⁴. Por lo tanto es un acuerdo de voluntades, normados por la legalidad nacional e internacional, así como legitimados por la aceptación de la sociedad nacional e internacional y por su aplicación y ejecución efectiva de las partes.

Acuerdos Sustantivos

1. Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (29 de Marzo de 1994)

Con la suscripción y entrada en vigencia del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos se fortaleció la relación positiva entre paz y democracia. Se ratificó el compromiso del Gobierno con el respeto a los derechos humanos, se acordó reforzar los organismos gubernamentales y no gubernamentales activos en su promoción y defensa y se convino que la ONU sería la responsable de su verificación. Esta verificación se realiza a través de MINUGUA que también contribuyó a la identificación objetiva de las necesidades de fortalecimiento institucional, detectando deficiencias en el Sistema de Justicia y en las instituciones que lo componían como el Ministerio Público y el Organismo Judicial. Estas deficiencias contribuyeron a que posteriormente se implementara en la aplicación de la justicia penal el *juicio oral* y las acciones de las instituciones para asegurar su cumplimiento. Esto con el objetivo de establecer un **Estado de Derecho**.

2. Acuerdo para el Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (17 de junio de 1994).

Con la suscripción de este Acuerdo se estableció -dos meses después de la firma- una **Comisión Técnica** responsable de la ejecución del mismo, sobre todo para identificar y

²³ Si se le compara con las negociaciones de Surinam(en donde se reconocieron derechos locales), procesos de Nicaragua y el de El Salvador(Se incorporaron condiciones de reforma política, económica y social, sobre todo en El Salvador). Aguilera Peralta, Gabriel. Desde el Autoritarismo a la Paz. FLACSO, Guatemala. 1998. Pág. 123.

²⁴ El Turismo y la Política Exterior de Guatemala en el Marco de los Acuerdos de Paz. USAC. Escuela de Ciencia Política. Seminario de Relaciones Internacionales. 1996. P. 62

darle seguimiento a los proyectos de beneficio de los desarraigados. Esto significa un ejemplo, a nivel internacional, en el que refugiados y gobierno llegan a un entendimiento antes de la firma de la paz, permitiendo con ello el retorno colectivo y organizado de los refugiados.

3. Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos que han Causado Sufrimientos a la Población guatemalteca (23 de junio de 1994).

Durante el mismo mes se firmó el Acuerdo sobre el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones de los Derechos Humanos, que básicamente previó la conformación de una Comisión que investigaría los hechos de violencia y las violaciones de los derechos humanos.

4. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (31 de marzo de 1995).

Básicamente este Acuerdo está centrado en la necesidad de **erradicar la discriminación y de respetar los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas**, identificando diversos arreglos institucionales y jurídicos. Además con este Acuerdo se abre el espacio para que en el futuro se redefinan, mediante un amplio proceso de diálogo y negociación, elementos fundamentales del Estado guatemalteco, de manera que se contribuya efectivamente a la constitución de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. Como parte de este proceso se puede señalar la creación de FODIGUA²⁵ y de la Academia de las Lenguas Mayas como organismos gubernamentales especializados en temas indígenas, así mismo la ratificación del Convenio 169 de la OIT como instrumento jurídico internacional que fortalece los derechos indígenas.

²⁵

Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala.

5. **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (6 de mayo de 1996).**

Este Acuerdo se suscribió con la intención ~~de atender~~ algunas de las causas estructurales de la guerra, con el compromiso de prestar **más atención a los pobres, aumentar el gasto social**, impulsar una estrategia de desarrollo rural con mejor acceso a la tierra, modernizar la administración pública, fomentar la participación económica y social de la mujer en el desarrollo y asegurar suficientes recursos tributarios para que el Estado desempeñe adecuadamente sus funciones.

6. **Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (19 de septiembre de 1996).**

Sus compromisos están dirigidos a la reforma del Estado, con base en un reforzamiento del Derecho y sus mecanismos de aplicación. Con este acuerdo se pretende fortalecer el poder civil mediante el mejoramiento del sistema de justicia, el control civil y democrático de la seguridad ciudadana -creando la Policía Nacional Civil como único responsable a nivel nacional por la seguridad interior- y la futura sustitución del Estado Mayor Presidencial, así como la reestructuración de los organismos estatales de información e inteligencia, impulsando la rearticulación de la ley de orden público para asegurar el control civil de la seguridad interior y protección del ejercicio de los derechos y libertades de las personas; finalmente se acordó reducir el tamaño del ejército.

Acuerdos Operativos

7. **Acuerdo sobre el Cese Definitivo al Fuego (4 de diciembre de 1996).**

A través de este Acuerdo se establece el proceso para alcanzar el definitivo cese al fuego, el cual se entiende como la finalización de todas las acciones militares por ambas partes. Según el Acuerdo, el proceso se realizará de conformidad con el mecanismo de verificación que para el efecto fue establecido por la Misión de Verificación de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (MINUGUA).

8. Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (7 de diciembre de 1996).

Se prevee establecer las reformas constitucionales necesarias para dar cumplimiento a los demás acuerdos. Básicamente, las reformas se dirigen a garantizar: el reconocimiento expreso de la Identidad de los Pueblos Maya, Garifuna y Xinca, dentro de la unidad de la nación; la oficialización de las lenguas indígenas; el respeto y protección de las diferentes formas de espiritualidad practicadas por los pueblos Maya, Garifuna y Xinca; la definición de la nación guatemalteca como multiétnica, pluricultural y multilingüe; el mejoramiento de la administración de justicia; etc.

9. Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional guatemalteca a la Legalidad(12 de diciembre de 1996).

En este Acuerdo se establecen los objetivos y principios que definen las condiciones óptimas de la incorporación de la URNG, entendiéndose por *incorporación el proceso mediante el cual los miembros de la URNG se integrarán a la vida política, económica, social y cultural en un marco de dignidad, seguridad, garantías jurídicas y pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos*. Los componentes del Programa contemplan seis áreas específicas de acción: a) Jurídica, que incluye la Ley de Reconciliación Nacional; b) Política, en la cual los miembros de la URNG gozan del pleno ejercicio de sus derechos y libertades individuales, así como el cumplimiento de sus obligaciones; c) Seguridad, y cumplimiento de sus derechos, mediante la verificación internacional; d) Socioeconómica, en la que los miembros disponen de la asesoría técnica; e) Cultural, que se desarrollará según el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; f) se establece un área de Subprogramas Especiales, que abarca a los discapacitados por el conflicto armado interno.

10. Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos.

Suscrito el 29 de diciembre de 1996, este acuerdo ha permitido generar una **estrategia para el cumplimiento de los compromisos**. Además constituye una guía para

la implementación en *tiempo* de los compromisos, que en ese momento, pueden ser calendarizados con confiabilidad. Cuatro tipos de compromisos no están recogidos en el Cronograma: 1) Los de carácter general y/o permanente, tales como el compromiso general del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos; 2) **Los específicos, supeditados a reformas constitucionales** cuya implementación depende de la aprobación de reformas por el Congreso de la República y de la posterior consulta popular; 3) **Los específicos**, cuya ejecución está sujeta a consulta previa, como los son las recomendaciones de las **Comisiones Paritarias** -como hemos señalado en el tema de educación es la **Comisión Paritaria para la Reforma Educativa**- como el caso de y otras comisiones establecidas; 4) Y los específicos cuyo cumplimiento depende del cumplimiento de otras acciones calendarizadas. Para poder calendarizar estos compromisos pendientes, le corresponderá a la Comisión de Acompañamiento, creada en virtud del Acuerdo, decidir la calendarización posterior.

11. Acuerdo para la Paz Firme y Duradera en Guatemala (29 de diciembre de 1996)

Con la suscripción de este Acuerdo se pone fin a más de tres década de enfrentamiento armado en Guatemala y se culmina el proceso de negociación para la búsqueda de la Paz por medios políticos lo cual ha generado nuevos espacios de diálogo y entendimiento dentro de la sociedad guatemalteca. Al mismo tiempo se señala a los Acuerdos de Paz como una agenda integral y orientada a superar las causas del enfrentamiento y asentar las bases de un nuevo desarrollo con el compromiso ineludible de su cumplimiento.

III.3. COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN EL ACUERDO SOBRE CRONOGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN, CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS.

Este Acuerdo señala las condiciones políticas, institucionales, legales y financieras para el desarrollo del cumplimiento de los acuerdos y permite implementar los cambios que se solicitan y establecen en todos los Acuerdos de Paz a través de una **estrategia** la cual se divide en tres fases:

- La primera cubre un periodo de **90 días** a partir del 15 de enero de 1997.
- La segunda cubre el periodo de abril hasta diciembre de 1997.
- La tercera comprende los años 1998, 1999 y 2000.

En la **primera fase** se señalan directamente acciones de corto plazo en relación al proceso del cese al fuego "*Día D*" y de incorporación de la URNG. También se llevó a cabo el programa de resarcimiento a las víctimas y la continuación de la atención a los refugiados y desplazados.

En el área de educación:

Dentro del **Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado** se indica:

II.B.15. *"Solicitar a UNESCO la preparación del Plan Específico de educación de la Población Desarraigada".*

En el **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas** se solicita:

II.D.18. *"Crear la Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas con la participación de representantes de las comunidades lingüísticas y la Academia de las Lenguas de Guatemala que estudiará modalidades de oficialización, teniendo en cuenta criterios lingüísticos y territoriales".*

II.D.20. *"Crear la Comisión Paritaria para el Diseño de una Reforma Educativa que responda a la diversidad cultural y étnica de Guatemala,*

integrada por representantes del Gobierno y de las Organizaciones Indígenas".

Estos tres puntos ya se han llevado a cabo, tal como se señaló en el capítulo II, con especial cooperación de UNESCO y UNICEF como los organismos internacionales que más desarrollan proyectos educativos para la población indígena rural, incluyendo las comunidades desarraigadas. La cooperación que han brindado ha sido sobre todo técnica aunque también financiera, bajo el principio de contribuir al fortalecimiento de recurso humano especializado que contribuya de forma sostenible en el desarrollo del país.

Esto se convierte en un significativo avance de los principios de la **cooperación para el desarrollo** sobre todo el desarrollo sostenible, con el objetivo que finalizada la cooperación internacional el recurso humano nacional continuará la implementación de las acciones en nuevos proyectos.

Es importante señalar que los tres puntos anteriores se han convertido en los pilares principales **del fundamento conceptual** sobre los cuales se sientan las bases para la reestructuración del sistema educativo guatemalteco, que estaba muy lejos de responder a la realidad rural, multiétnica, pluricultural y multilingüe del país.

En la **segunda fase** de la estrategia de implementación se señala en el marco del **Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado**:

III.B.80. *"Reconocer los niveles educativos formales e informales de las personas desarraigadas y reconocer los estudios no formales de los promotores educativos y de salud a través de la implementación del Plan de Educación".*

* De acuerdo a los informes de la Gerencia de la Paz del Ministerio de Educación -GEPAZ-, en mayo de 1998, la implementación del Plan no había podido realizarse por falta de financiamiento, ya que el mismo implicaba un monto bastante fuerte que el Gobierno no podía realizar y está negociando financiamiento externo, esperando concretarla en la próxima reunión de

seguimiento del Grupo Consultivo de Donantes y Cooperantes para Guatemala, en septiembre de 1998.

En el marco del **Acuerdo de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas** se solicita:

III.D.83. *"Crear la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas".*

Creada la Comisión, se realizó una convocatoria nacional para la formulación de propuestas de *Reforma Educativa* y se logró determinar la estrategia y la metodología de trabajo para la Comisión. En este sentido, la UNESCO y el PNUD cooperaron con el financiamiento del **"Proyecto Moviizador de Apoyo al Proceso de Reforma Educativa y Modernización de la Educación en Guatemala"** para implementar las acciones de diagnóstico nacional a través de 29 propuestas y documentos elaborados en el país por diferentes organizaciones.

En el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria** se establece:

III.E.89. *"La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, que la integrará el Ministerio de Educación con los participantes del proceso educativo, incluyendo una representación de la Comisión de Reforma Educativa prevista en el Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas".*

III.E.90. *"Formular e iniciar programas de educación, capacitación y tecnificación extraescolar, así como programas de capacitación en comunidades y empresas y en el área rural, programas destinados a mejorar la capacidad de gestión empresarial y a incrementar la calificación, diversificación y productividad de los recursos humanos".*

III.E.91. *"Preparar y producir los materiales necesarios para la ejecución del programa de educación cívica nacional para la democracia y la Paz,*

que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos".

III.E.92. *"Desarrollar y difundir a nivel nacional programas de becas, bolsas de estudio, apoyos económicos y otro tipo de incentivos que posibiliten la continuidad en la formación educativa de estudiantes necesitados".*

III.E.93. *"Desarrollar programas de capacitación permanente para maestros y administradores educativos".*

III.E.94. *"Entregar puntualmente a la Universidad de San Carlos la asignación privativa que por mandato constitucional le corresponde".*

El Acuerdo socioeconómico es el que establece factores cuantitativos de forma concreta, tomando en cuenta las líneas generales del Programa de Gobierno 1996-2000 y del Plan de Acción para el Desarrollo Social -PLADES-. Es así como de acuerdo a estos compromisos se establecen las grandes áreas de acción que el país y concretamente el Ministerio de Educación debe realizar .

En la **Tercera fase**, que corresponde a los años **1998, 1999 y 2000**, además de los contenidos de las fases anteriores, se desarrollan las acciones correspondientes a los resultados de las comisiones paritarias y las demás comisiones previstas por los acuerdos; promueve, en particular, la agenda legislativa derivada de los Acuerdos, que en el área de educación señala:

1. La adaptación de la legislación y de la institucionalidad al carácter multiétnico, multicultural, y multilingüe de Guatemala.

En esta área en el marco de **Acuerdo Sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas** se señala que:

IV.B.140. *"En concordancia con los resultados de la Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas se promoverá la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de los servicios*

sociales del Estado a nivel comunitario y promover la capacitación bilingüe de jueces e intérpretes judiciales de y para idiomas indígenas".

En el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, se establece:

- IV.B.144. *"Incrementar para el año 2000 el gasto público ejecutado en educación, en relación con el PIB en 50%, respecto del gasto ejecutado en 1995".*
- IV.B.145. *"Facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos, tres años de escolaridad, antes del año 2000".*
- IV.B.146. *"Ampliar el porcentaje del alfabetismo a un 70% para el año 2000".*
- IV.B.147. *"Para el año 2000 adecuar los contenidos educativos de acuerdo con la Reforma Educativa.*
- IV.B.148. *"Promover que los programas de capacitación y formación profesional a nivel nacional atiendan a por lo menos, 200,000 trabajadores antes del año 2000, con énfasis en quienes se incorporan a la actividad económica y en quienes requieren de adiestramiento especial para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado laboral".*

De acuerdo al cronograma establecido, para mayo de 1998 no se había logrado la aprobación por parte del Congreso de la República de las *reformas constitucionales* que permite la legalización del uso de los idiomas indígenas en los servicios públicos, debido al planteamiento de la propuesta de ley presentada, que solicita la aplicación del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, en el respeto de las decisiones de los Consejos de Ancianos Mayas.

En el caso de incrementar el gasto público para la educación, las medidas económicas que se deben establecer son la reforma de política fiscal, que significan un incremento de los impuestos y mejoramiento del sistema de captación de los mismos, estableciéndose la Superintendencia de

Administración Tributaria -SAT-, con el objetivo de controlar de manera eficiente la recaudación tributaria. En la medida que ésto se aplique se fortalecerá la capacidad económica para el gasto público y por consiguiente para la educación. Sin embargo, para mayo de 1998, la SAT no había podido iniciar sus funciones por retraso en la aprobación del Congreso debido a la oposición del sector económico y empresarial del país quienes no estaban de acuerdo con las políticas a establecerse²⁶, siendo éste uno de los factores que afecta en el incremento al gasto público para la educación.

Para ejecutar las fases, como lo hemos señalado (II.4.1.) las partes (Gobierno-URNG) ordenaron los compromisos en cuatro áreas de acción: 1)Eje de Reasentamiento e Incorporación de la URNG;2) **Eje de Desarrollo Humano Integral(que abarca lo que es educación)**;3) Eje de Desarrollo Productivo Sostenible; 4)Eje de modernización del Estado Democrático, y establecer los proyectos que respondan a la satisfacción de dichas necesidades.

III.4. COSTOS Y REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO PARA EL PROGRAMA DE PAZ.

→ El cumplimiento de los Acuerdos de paz requiere, en esencia, de un esfuerzo interno en la creación de una estructura administrativa eficiente que permita llevar a cabo los compromisos adquiridos y de inversión financiera.

III.4.1. GRUPO CONSULTIVO

La firma de los Acuerdos de Paz dio paso a la celebración del *Grupo Consultivo para Guatemala*, bajo la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- en respuesta a la solicitud formulada por los Presidentes de los países centroamericanos y de Panamá en la reunión cumbre de Puntarenas, Costa Rica, celebrada en diciembre de 1990 para servir de apoyo a los

²⁶ Dentro de las acciones a llevarse a cabo por parte de la -SAT-, que actualmente es administrada por la Dirección General de Aduanas, se encuentran: Ley de Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias; Ley de Impuesto de Distribución del Petróleo Crudo y Combustibles; Ley de la Racionalización de los Impuestos al Consumo de Bebidas Alcohólicas; Impuesto de Salida del País; Ley de Supresión de Privilegios Fiscales; Impuesto Unico sobre Inmuebles; Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Informe de Balance General de las Políticas Públicas. Secretaría General de Planificación. Guatemala, 1997 . p.p. 12-14.

países del Istmo en su proceso de integración, con la participación de organismos internacionales, agencias de cooperación y países donantes.

El objetivo general del GCR-CA (Grupo Consultivo Regional para Centroamérica), como lo denomina el Banco, es prestar asistencia a los países del Istmo en sus esfuerzos por lograr una mayor integración de sus economías mediante la coordinación de la acción multilateral y ayuda bilateral para la movilización de recursos financieros orientados al área de inversión, estudio y asistencia técnica, así como la inserción del sector privado en el proceso de integración y desarrollo regional. Esto se realiza a través de las reuniones entre donantes, gobiernos centroamericanos, instituciones regionales y sector privado.

El 21 y 22 de enero de 1997 se celebró en Bruselas, Bélgica, la primera reunión formal de Donantes y Cooperantes para Guatemala, participando 25 países donantes y 22 instituciones internacionales, el ofrecimiento de financiamiento alcanzó un monto de alrededor **US\$ 1,980 millones** de dólares para el período 1997-2000, en apoyo a programas y proyectos para la implementación de los Acuerdos de Paz.

En dicha reunión el Gobierno preparó un programa con un listado de proyectos denominado Cartera de la Paz, dividido en cuatro áreas de acción, con el propósito de establecer con los donantes y cooperantes el tipo de asistencia y financiamiento. Del monto ofrecido en la reunión se llegó a concretar **US.\$ 1,388 millones comprometidos**²⁷ por los donantes en porcentajes como: 1)Reinserción y Desmovilización (6%); 2)Desarrollo Humano Integral (44%); 3) Desarrollo Productivo Sostenible(31%); 4)Fortalecimiento y Modernización del Estado Democrático(19%). Estas cuatro áreas contienen programas, los que a su vez comprenden uno o más proyectos de inversión o de asistencia técnica.

De acuerdo a las medidas adoptadas por el BID para hacer efectiva la cooperación internacional ofrecida, se propuso que se convocaran reuniones de seguimiento para revisar el

²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Informe Final sobre Compromisos y Desembolsos del Grupo Consultivo. Antigua Guatemala: 1997 p.2.

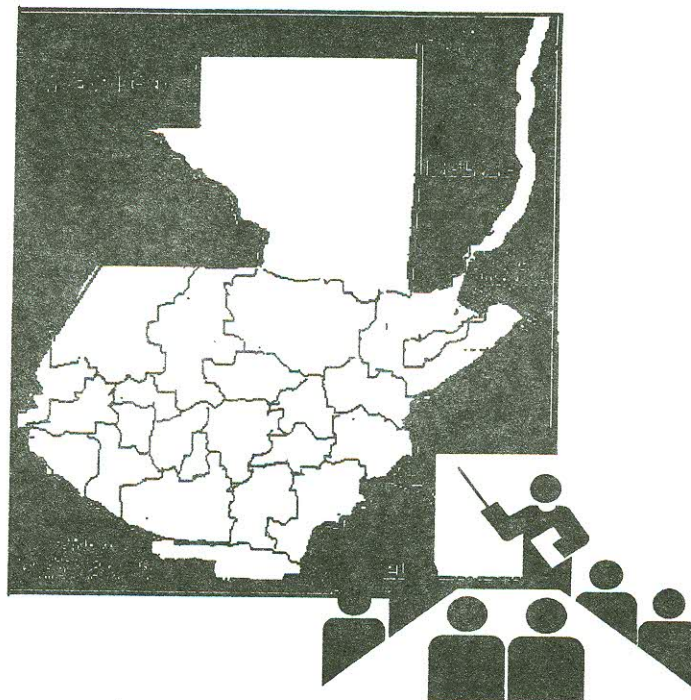
progreso realizado en la implementación de las políticas y programas específicos del Programa de Paz.

El 9 y 10 de septiembre de 1997, se llevó a cabo en Antigua Guatemala, la **I Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo para Guatemala**, estableciendo un avance muy lento de las acciones, aduciéndose por parte de los donantes y cooperantes que el tiempo habría sido muy corto para poder contar con datos confiables sobre los compromisos reales y desembolsos realizados para la implementación de los proyectos. Sin embargo, se suscribieron contratos de préstamo, convenios de cooperación y cartas de entendimiento con los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos, Japón, Suecia, el BCIE y Banco Mundial, por un monto que ascendió de la primera reunión a aproximadamente US.\$ 400 millones,²⁸ que conforma el total del financiamiento de la comunidad internacional para el Programa de Paz en Guatemala.

²⁸

Banco Interamericano de Desarrollo -BID- Comunicado de Prensa. Guatemala, Septiembre de 1997.

CAPITULO IV



LA
ADMINISTRACION DE LA
COOPERACION INTERNACIONAL
EN LA EDUCACION EN
GUATEMALA

ADMINISTRACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA EDUCACION EN GUATEMALA

En virtud del contexto internacional, Guatemala atraviesa un periodo decisivo, tomando en cuenta la evolución de la economía a nivel mundial con la Globalización, que plantea y exige profundos cambios que se traducen en *internacionalización*. A nivel interno, Guatemala deberá dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con la suscripción de los Acuerdos de Paz, que implican realizar cambios sociales y estructurales para poder tener no sólo una paz contractual sino una *paz duradera* que le permita crear un ambiente propicio para alcanzar un desarrollo económico y social.

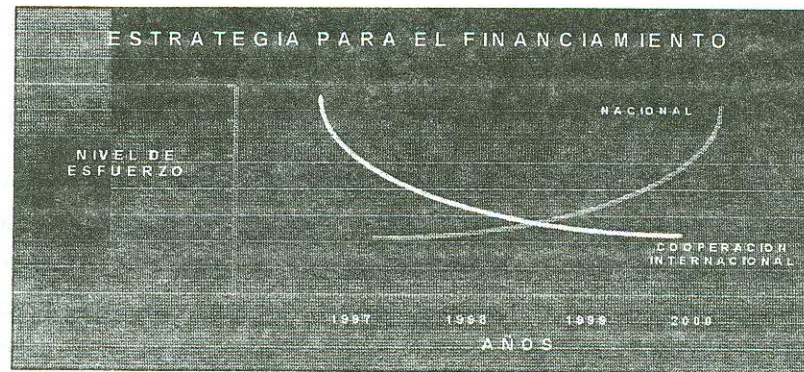
En este capítulo interesa establecer de qué manera el Estado a través del Gobierno implementará los compromisos y acciones adquiridos a nivel internacional, especialmente los convenios, acuerdos o tratados, resultados en gran parte de las conferencias y convenciones internacionales de Naciones Unidas en el tema de desarrollo y educación, así como los compromisos a nivel interno adquiridos en los Acuerdos de Paz y la implementación del Programa de Gobierno 1996-2000¹ como marcos estratégicos nacionales.

En esa dirección, se puede señalar que a partir de la Firma de la Paz *se inicia una dinámica reformadora, reconstructora y regeneradora del país*², con la urgente necesidad del **fortalecimiento del sistema de administración de la Cooperación Internacional -CI-**, mediante la actualización del marco legal y la modernización de su marco institucional, especialmente a aquellas instituciones que administrarán el Programa de la Paz. Una eficiente administración permitirá el aprovechamiento e inversión de manera sostenible de los recursos externos.

¹ Este último ha quedado en un segundo plano, en vista de la coyuntura política y el cumplimiento del Programa de la Paz.

² "Acuerdo de Paz Firme y Duradera". Gobierno-URNG. 29 de diciembre de 1996.

Para poder llevar a cabo el Programa de Paz se requiere en gran medida de inversión financiera que el país no posee, siendo el apoyo de la cooperación internacional un factor de gran importancia para complementar dichos recursos. Sin embargo dicha cooperación ha solicitado, debido a experiencias anteriores y por la situación del país, una mejor sistematización de los recursos y su inmediata implementación. Es así como se ve fortalecida la estructura institucional, que será la que se encargará de la administración de los recursos externos del Programa de Paz, visualizada por parte del Gobierno de la siguiente manera:



SEGEPLAN-1998.

Gestión Administrativa de la Cooperación Internacional:

Con la creación de estas instituciones se evidencia, en gran medida, una estructura deficiente que respondía de forma inadecuada a la captación de la cooperación, sobre todo en la carencia de coordinación interinstitucional³ y la inexistencia de planes y programas para la mejor captación y administración de los mismos. Esto se ha debido a que las instituciones encargadas de elaborar los planes de desarrollo y de coordinar la cooperación internacional, han sido politizadas y no realizan acciones conjuntas, como ha sido el caso de SEGEPLAN, Ministerio de Relaciones Exteriores⁴ y el Ministerio de Finanzas.

³ Manejo de la Cooperación Internacional para la Paz. Op. Cit. Pág. 8

⁴ Domínguez Quintanilla, José Luis. Op. Cit. Págs.60-73.

Se señaló que de manera general el problema de la mala administración del recurso externo se ha enmarcado, en la mayoría de los países latinoamericanos, en la mala planificación y distribución de los recursos y, particularmente en Guatemala se mantuvo por mucho tiempo la atención y financiamiento en el fortalecimiento de la seguridad y soberanía del territorio como una solución al conflicto armado interno, sin que se dieran programas de desarrollo social. Esto se puede observar claramente en la inequitativa distribución del gasto público con el mayor porcentaje hacia los gastos militares.

El manejo de la cooperación internacional, en un marco general se ha desarrollado en tres niveles: a) la promoción, negociación y celebración de los instrumentos legales o convenios internacionales, en el marco de la formulación de la política exterior es a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, b) la coordinación de los programas y proyectos aprobados conforme a los convenios internacionales, se realiza a través de la Secretaría de Planificación y, c) la ejecución, a nivel sectorial, institucional por medio de la unidad receptora de la cooperación⁵.

Sin embargo en la práctica este esquema no ha funcionado eficazmente, sobre todo si se toma en cuenta que las políticas de administración difieren en cada gobierno, en respuesta a sus intereses propios, volviéndose irónico que un proceso tan complejo como es el de la actividad institucional, pueda ser tan fácilmente cambiable y se pueda crear con el respaldo legal una nueva institución administrativa. Este ha sido el caso dentro de la administración pública de Guatemala no sólo para la gestión de la cooperación internacional.

Las instituciones relacionadas con el manejo de la cooperación técnica internacional han sido la Secretaría General de Planificación⁶ y el Ministerio de Relaciones Exteriores que respalda la suscripción de documentos a nivel exterior del país. En el caso de la cooperación financiera los organismos encargados son el Ministerio de Finanzas como administrador y el Banco de Guatemala quien es el que respalda el compromiso de adquisición de deuda externa del país. Sin embargo, a

⁵ Serrano, Gonzalo, F. "Cooperación Técnica Internacional. Antecedentes, Instrumentos, Criterios, Sistemas y Fuentes". ICAP Costa Rica, 1981. Págs. 36-38.

⁶ La cual ha sido objeto de cambios en sus funciones en distintas administraciones de gobierno, de acuerdo a intereses políticos.

pesar de la existencia de éstos órganos, no se ha creado una planificación sistemática interinstitucional que permita el diagnóstico y priorización de las acciones en respuesta al desarrollo social y económico del país.

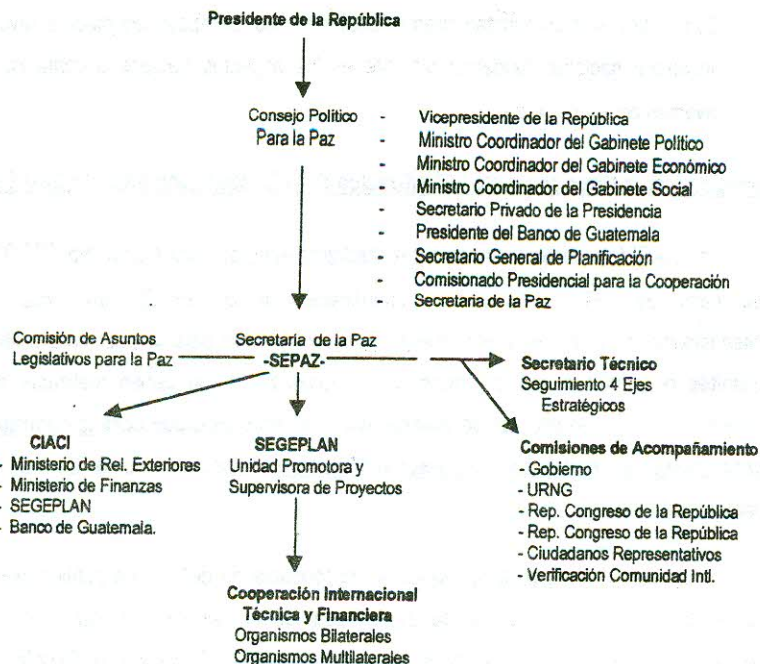
Esto se ha dado más que todo cuando se trata de financiamiento externo y en la lucha que han mantenido las instituciones en el manejo del recurso "quien tiene el dinero, tiene el poder", prestándose muchas veces a malversación de los fondos. Debido a ello el financiamiento externo o préstamos se solicitaban en base a *programas generales (salud, educación, agricultura etc)*, y no a proyectos específicos, para poder realizar proyectos sobrevalorados y justificar el desembolso o la cantidad del préstamo adquirido, contribuyendo únicamente a acrecentar el renglón de la deuda externa del país.

Dentro este aspecto importante en la mala administración del recurso externo ha sido que el financiamiento externo o préstamos se solicitaban en base a *programas generales (salud, educación, agricultura etc.)*, prestándose a malversación de los fondos y realizando algunos proyectos sobrevalorados para justificar el desembolso o la cantidad del préstamo adquirido y esto únicamente ha contribuido a acrecentar el renglón de la deuda externa del país.

IV.1. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En la Reunión del Grupo Consultivo en Bruselas, el Gobierno presentó la estructura institucional responsable de la **supervisión, del desarrollo y ejecución del Programa de Paz⁷**, en respuesta a la solicitud realizada por la cooperación. Esta estructura, además de las instituciones que han participado en la gestión de la Cooperación Internacional, se amplía con la creación de dos instituciones: La **Secretaría de la Paz –SEPAZ-** y la **Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional –CIACI-**.

⁷ Programa de Paz: La Oportunidad para Guatemala. Gobierno de la República. Pág. 28



IV.1.1. Secretaría de la Paz -SEPAZ-

Fue creada por el Decreto Legislativo 17-97 tiene por objetivo velar que las políticas públicas sean diseñadas en la línea del cumplimiento de los Acuerdos de Paz; sus líneas de acción se dirigen a:

- Proponer acciones de coordinación interinstitucional que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y financieros del Gobierno en su conjunto, a través del Consejo Político de la Paz.
- Promover consensos sobre la temática de los Acuerdos con las diversas organizaciones de la sociedad civil, a través de las 18 comisiones establecidas en los acuerdos.

- Concertar con la comunidad internacional todo tipo de apoyo orientado a favorecer el desarrollo nacional, fundamentalmente en los aspectos tratados o contenido en los diversos acuerdos de paz.

IV.1.2. Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional CIACI

La CIACI fue creada temporalmente mediante Acuerdo Gubernativo No. 271-97 del 31 de marzo de 1997, actúa bajo la coordinación de la SEPAZ como grupo técnico interinstitucional de apoyo y seguimiento a la cooperación para la paz, para **agilizar los trámites** relacionados con los procesos de autorización que deben realizarse ante las instancias legales. Se encarga de **cumplir los requisitos exigidos para la contratación y desembolso de fondos de cooperación financiera** autorizados por el Consejo Político para la Paz.

El Consejo Político para la Paz es el responsable de definir una política integral de cooperación conforme a las prioridades derivadas de los Acuerdos de Paz y los objetivos del desarrollo nacional. Lo preside el Vicepresidente de la República, el Coordinador del Gabinete Político, Coordinador del Gabinete Económico, Coordinador del Gabinete Social, Secretaria de la Paz, Secretario Privado de la Presidencia, Secretario de Planificación, Presidente del Banco de Guatemala y Comisionado Presidencial de Cooperación para la Paz. La CIACI está conformada por representantes de cuatro instituciones del Estado que tienen relación directa con las diferentes fases del proceso de obtención de financiamiento externo, estas son:

A. Secretaría General de Planificación de la Presidencia.

La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, a partir del **Decreto No. 114-97** 20 de diciembre de 1997, cambió su denominación a Secretaría General de Planificación de la Presidencia, como **coordinador y facilitador** de la cooperación técnica y financiera que recibe el país en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas y las unidades ejecutoras; **presenta los programas y proyectos ante las fuentes cooperantes**, Embajadas o representaciones acreditadas en el país. Además analiza, conoce y desarrolla el

seguimiento sobre las políticas, procedimiento e instrumentos de las fuentes de cooperación para facilitar de esa manera la negociación.

B. Ministerio de Finanzas.

El Ministerio de Finanzas - a través del departamento de Financiamiento Externo- en coordinación con SEGEPLAN -departamento de cooperación internacional bilateral y multilateral- **negocia** los contratos de préstamos externos, administra su legalización; da seguimiento al cumplimiento de las condiciones financieras de los préstamos; **administra y dirige la deuda pública externa**, presupuesta y asigna recursos de contrapartida y **gastos convenidos para los proyectos financiados por la CI**, tanto con recursos reembolsables como no reembolsables. Aprueba o desaprueba en coordinación con SEGEPLAN previamente a su presentación a la entidad financiera respectiva, toda solicitud de las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, para contratar préstamos internos y externos, que constituyan deuda pública.

C. Banco de Guatemala.

Participa directamente en la negociación y **análisis de la deuda externa** del Gobierno. El Banco de Guatemala es la institución encargada de ejecutar la política monetaria del país. Tiene los poderes y funciones propios de un banco central. Su objetivo se orienta a promover, crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables para el desarrollo ordenado de la economía guatemalteca.

En este contexto, el Banco de Guatemala adapta a las necesidades del país y al desarrollo de las actividades productivas de éste, tanto los medios de pago como las políticas de crédito, a fin de evitar las tendencias inflacionarias, especulativas o deflacionarias.

D. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Le corresponde, entre otras, la **representación y protección de los intereses de la República** y todo lo concerniente a la defensa del honor y soberanía del país en la esfera internacional; todo lo relacionado con la política internacional de la República; la negociación, celebración, prórroga, modificación y denuncia de tratados, pactos, convenciones y acuerdos internacionales⁸.

*Congreso de la República

El Congreso de la República **se encarga de aprobar las leyes del país** y por ende la cooperación internacional, específicamente la contratación de **deuda externa**. Los casos de donación y cooperación técnica solo los conoce cuando incluyen las cláusulas estipuladas en la Constitución de la República (Art. 171, literal i)⁹.

*Ministerio de Educación

En lo que se refiere a **Educación**, el Ministerio de Educación estableció la **Gerencia de la Paz –GEPAZ-** como unidad transitoria responsable de apoyar y **dar seguimiento específico a los proyectos que en materia de educación se estén llevando a cabo** en virtud de los compromisos en los Acuerdos de Paz.

⁸ Programa de Paz: La Oportunidad para Guatemala. Op. Cit. Págs. 29-31

^{*} Estas dos instituciones se involucran en la cooperación internacional como parte de las gestiones que se tiene que llevar a cabo, sin que su participación sea en la obtención y financiamiento directo, como es el caso de los otros organismos que conforman la CIACI. Manejo de la Cooperación Internacional para la Paz. Op. Cit. Pág. 8

⁹ **Otras atribuciones del Congreso.** i) *Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la *deuda pública interna y externa*. En todos los casos deberá escuchar previamente opiniones del ejecutivo y la Junta Monetaria"; Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad pueda concluir negociaciones de empréstitos y otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase". Constitución Política.

Con base en el Programa de Gobierno y los Acuerdos de Paz suscritos, estas instituciones supervisan, desarrollan y ejecutan el **Programa de Paz** a través de cuatro grandes áreas de acción que se establecieron conjuntamente con Naciones Unidas :

1. Reinserción y Desmovilización: 1)Reinserción de la Población Desarraigada, 2)Desmovilización de Excombatientes,3) Apoyo a Víctimas del Enfrentamiento Armado Interno,4) Esclarecimiento de los Hechos Históricos, 5)Desarrollo Comunitario para la Paz.
2. Área de Desarrollo Humano Integral: 1) Emergencia para la Población en Extrema Pobreza, 2)Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas, 3)**Educación**, 4)Salud, 5)Seguridad social, 6)Vivienda, 7)Infraestructura, 8)Participación de la Mujer (**Ver cuadro No.1**).
3. Desarrollo Productivo Sostenible: 1)Reforma y Capacitación Laboral; 2) Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesquero y Ambiental; 3) Fondos de Tierra; 4) Apoyo a la Inversión, Empleo y Exportaciones.
4. Fortalecimiento y Modernización del Estado Democrático: 1)Reformas legales y constitucionales, 2) Fortalecimiento inst. de Derechos Humanos, 3)Modernización del organismo ejecutivo, legislativo y judicial, 4)Seguridad ciudadana, 5)Fortalecimiento de la Recaudación Tributaria, 6)Apoyo a los Consejos de Desarrollo, 7) Fortalecimiento Municipal, 8) Registro y Catastro, 9) Desarrollo y Ejecución del Programa de Paz, 10) Modernización del Ejército.

Al clasificar los proyectos que más han recibido cooperación internacional se ha observado que la mayor parte y el monto más alto se concentra en el área de Desarrollo Humano Integral (**Ver cuadro No. 2**). Esto tiene congruencia con las tendencias actuales de cooperación internacional de privilegiar el desarrollo social de grupos vulnerables, especialmente los niños y la mujer.

Cuadro No. 1
Desarrollo Humano Integral
Situación al 31 de julio de 1997*
(U.S. \$ Miles de dólares)

Area de Acción	Monto Proyectos Identificados 1/	Gobierno y Otros 2/	Recurso Externos Identificados 3/	Montos Identificados Por Financiar 4/
Desarrollo Humano Integral	1,556			
Emergencia para la Población de Extrema Pobreza	32,442	4,242	26,200	
Identidad Cultural de los Pueblos Indigenas	7,030	1,040	30	5,960
Educación	521,344	150,006	107,658	263,680
Salud	60,385	12,089	2,000	46,296
Seguridad Social	5,050	1,550		3,500
Vivienda	238,000	110,000	80,000	48,000
Infraestructura	487,886	49,751	96,400	341,735
Participación de la Mujer	28,500		28,500	
Total	1,382,193	328,678	344,344	709,171

1/Incluye Fideicomiso y otros

2/Otros significa contribuciones comunitarias en especie o en efectivo

3/Recursos Externos Suscritos y en Gestión

4/Financiamiento parcial de proyectos nuevos, reformulados y sin modificar.

Cuadro No. 2
Programa de Paz: Monto de Proyectos Identificados
Y Requerimientos de Financiamiento
Situación al 31 de julio de 1997
(U.S. \$ miles de dólares)

Area de Acción	Monto Proyectos Identificados 1/	%	Gobierno y Otros 2/	Recursos Externos Identificados 3/	Recursos Externos Identificados 4/
1. Reinserción y Desmovilización	283,283	12	37,241	192,360	53,682
2. Desarrollo Humano Integral	1,382,193	57	328,678	344,344	709,171
3. Desarrollo Productivo Sostenible	282,631	12	65,747	128,332	88,552
5. Fortalecimiento y Modernización Del Estado Democrático	460,907	19	26,653	354,858	79,396
Total	2,409,014	100	458,319	1,019,894	930,801

1/Incluye Fideicomiso y otros

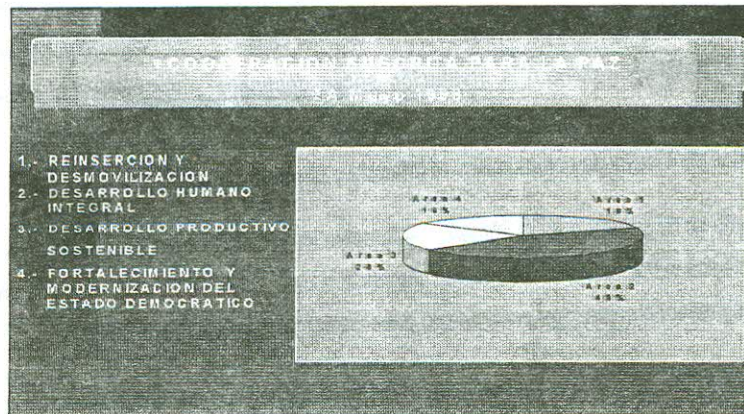
2/Otros significa contribuciones comunitarias en especie o en efectivo

3/Recursos Externos Suscritos y en Gestión

4/Financiamiento parcial de proyectos nuevos, reformulados y sin modificar.

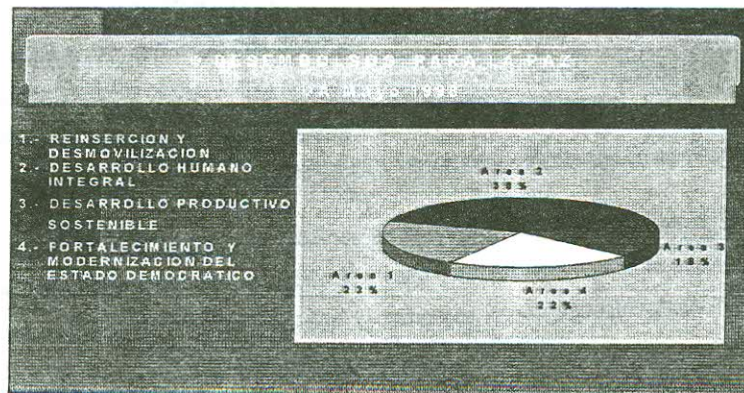
* Informe Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo de Bruselas (Antigua Guatemala, Guatemala). Septiembre 9-10 de 1997. Programa de Paz. Op. Cit. Pág. 23.

Para mayo de 1998, la situación de cooperación para la paz registró el porcentaje más alto en apoyo al área de **Desarrollo Humano Integral** (suscrita y en desembolso) de la siguiente manera:



Gráfica No. 1

Secretaría General de Planificación de la Presidencia/1998.



Gráfica No. 2

Secretaría General de Planificación de la Presidencia/1998.

IV.2. DESARROLLO HUMANO INTEGRAL Y LA EDUCACION:

A partir de la Conferencia de Jomtien¹⁰, se estableció a nivel mundial la urgente necesidad de un cambio educativo, en vista de un contexto internacional cada vez más exigente y cambiante. La **educación** considerada como **"la institución social destinada a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas"**, establece la importancia de la **educación básica** y como sujetos principales de compromiso: **la infancia y la niñez**¹¹.

Tal como se ha señalado en el numeral II.4.2. sobre los principales problemas del desarrollo, la Nota Estratégica señala a Guatemala conjuntamente con Haití, El Salvador y Brasil, como uno de los países que menor porcentaje del presupuesto gubernamental asigna a la educación¹².

En ese sentido, el bajo presupuesto para este sector ha limitado las acciones del Ministerio de Educación en la cobertura y la calidad educativa, haciéndose evidente para 1994 que el 30% de la población de 7 a 12 años estaba fuera del sistema escolar, caracterizándose aún más cuando se trataba de la escolaridad de la población indígena y dentro de éstos con mayor porcentaje de exclusión a la mujer; así también la repetición del 27% de los niños en el primer grado de primaria y la deserción del 13%¹³. En comparación con el resto de la población, más de la mitad de la población indígena masculina no ha recibido ninguna educación formal, debido en gran medida a los niveles de pobreza que nos les permite el acceso a los servicios sociales como la escuela, teniendo que trabajar primero antes que estudiar para ayudar a su familia.

La falta de progreso social en Guatemala -si se ve desde el punto de vista eminentemente económico- se puede atribuir en gran medida a una inadecuada educación de la fuerza laboral que repercute en un insuficiente crecimiento económico y que afecta directamente en el nivel de competitividad internacional que exige el nuevo orden económico mundial.

¹⁰ Conferencia Mundial Sobre Educación para Todos de la UNESCO. Jomtien, Thailandia en 1990.

¹¹ La educación básica se reduce a la educación formal de la educación de niñas/os, en base a la premisa que al haber escasez de recursos es más importante invertir en los niños/as como las futuras generaciones. "Hacia una Educación sin Exclusiones" Documento CEPAL-UNESCO. Pág. 17

¹² GUATEMALA, Los Contrastes del Desarrollo Humano 1998. SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, Guatemala. P. 24

¹³ Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano 1998. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. P. 3

Desde el punto de vista social, no es posible un desarrollo económico sin una educación de calidad que favorezca la *equidad*, pues no se trata de preparar individuos capaces de producir, esto sería una tremenda equivocación y contradicción dentro de lo que es el desarrollo humano, sino una educación integral, tal como lo señala la UNESCO "*que suponga la conformación de una ciudadanía capaz de consolidar y vivir en democracia, participación y cohesión social, que parta de la consolidación cultural propia, y que al mismo tiempo tenga acceso al conocimiento y a la tecnología*"¹⁴.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas se señala la urgente necesidad de **crear la Comisión de Oficialización de los idiomas indígenas** así como **crear la Comisión Paritaria de Reforma Educativa**, para el diseño de una reforma educativa que responda a la diversidad cultural y étnica de Guatemala, **en vista de un sistema educativo, predominantemente urbano y monolingüe, que ha presentado deficiencias** y no ha respondido a la realidad y las necesidades básicas de toda la población.

Así también en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se establece **incrementar el gasto público en educación para el año 2000, en un 50% comparado con el gasto ejecutado en 1995 y facilitar el acceso de toda la población entre 7 y 12 años de edad, a por lo menos, tres años de escolaridad, antes del año 2000.**

IV.2.1. Políticas Educativas del Ministerio de Educación -MINEDUC-

Las políticas educativas dirigidas por el Ministerio de Educación -MINEDUC- se han establecido de acuerdo con los objetivos a nivel mundial señalados en la Conferencia de Educación para Todos, así como en los puntos establecidos en los Acuerdos de Paz, pero sobre todo, tomando en cuenta los factores sociales que han contribuido en la deficiencia educativa, con objetivo de superarlos. Sobre esta base se establecieron cinco grandes ejes¹⁵: **Ampliación de la Cobertura Educativa**

¹⁴ "Hacia una Educación sin Exclusiones" CEPAL-UNESCO, p. 17

¹⁵ Memoria de Labores 1997. Ministerio de Educación. Págs. 1-25.

velando por la Equidad, Mejoramiento de la Calidad, Modernización Institucional, Participación Comunitaria, Educación Extraescolar.

a. Ampliación de la Cobertura Educativa velando por la Equidad.

Una ampliación de cobertura educativa buscando la equidad a favor de los grupos sociales y áreas geográficas que tradicionalmente han recibido menos atención, es decir las mujeres, los pueblos indígenas y el medio rural. Se ha dado prioridad a la educación preprimaria y primeros años de la primaria, que conforman el Ciclo Escolar de Educación Fundamental -CEF- con programas de atención a la niña y de educación bilingüe, con énfasis en el área rural. Esto se trabaja en el marco del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE- a través de los COEDUCAS. Se impulsó el Programa de Nueva Escuela Unitaria -NEU-, especialmente en las regiones II (norte, Verapaces) y IV (Nororiente). Se aumentó las contrataciones de maestros para el medio rural, urbano y primaria bilingüe. Así también se han hecho avances en infraestructura física con la construcción de 788 escuelas¹⁶.

b. Mejoramiento de la Calidad.

Esto se da en el marco de la reforma educativa, que se ha orientado a la **adecuación curricular** y en la educación bilingüe, con el trabajo de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, la cual ha realizado convocatorias en castellano y en los cuatro idiomas mayas mayoritarios (Quiché, Cakchiquel, Mam y Kekchí). Se han capacitado directores de establecimientos y se organizaron círculos de maestros para mejorar y actualizar los avances en la adecuación curricular, adaptación de los contenidos de enseñanza, horarios y calendarios de necesidades comunitarias.

¹⁶ Balance General de las Políticas públicas 1997. SEGEPLAN. P. 52

c. Modernización Institucional.

Se busca una modernización funcional y **descentralización estructural del MINEDUC** eliminando entidades que cumplen las mismas funciones, para evitar duplicidad de acciones y recurso; se han establecido Direcciones Departamentales a manera de desconcentrar y agilizar las funciones del Ministerio de Educación. En esa misma línea, se han creado cuatro gerencias. *Gerencia de modernización, Gerencia de la Paz, Gerencia de Comunicación y Gerencia de Calidad*, las cuales están encargadas de hacer efectivo los procesos de cambio de estructuras y funciones de sus dependencias.

d. Participación Comunitaria

Para la contratación de maestros en forma democrática y con mayor transparencia, se operacionalizaron los **juzgados de oposición** en los niveles preprimario y primario en reemplazo gradual de la manera centralizada como se designaba desde la cúpula ministerial. Los juzgados de oposición se integran por comités y patronatos de padres de familia en apoyo de las escuelas a nivel local. Para 1997 se consolidaron 330 Jurados Municipales de Oposición, 22 Jurados Departamentales y un Jurado Nacional.

El jurado nacional lo conforma: un representante del Despacho Ministerial, el Director General de Educación y un representante de cada Organización Magisterial con personería jurídica. Los Jurados Auxiliares Departamentales están compuestos por: un representante de la Dirección Departamental de Educación, dos representantes del Magisterio, uno de Primaria y otro de Preprimaria y un representante de los Comités de Padres de Familia. Los Jurados Municipales se componen de: un representante de la Dirección Departamental de Educación, dos representantes del magisterio a nivel municipal, dos representantes de los padres de familia, un representante de la Municipalidad y un representante de las Organizaciones no Gubernamentales con fines educativos.

e. Educación Extraescolar.

Está orientada al fortalecimiento de los programas de ampliación de los servicios, mejoramiento cualitativo y acreditación de los estudios realizados por los

beneficiarios. Su componente fundamental es la **alfabetización de adultos**, especialmente sobre la meta establecida en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de **reducir la tasa del 36 % actual de analfabetismo al 30 % en el año 2000**, esto se da a través del Comité Nacional de Alfabetización -CONALFA-, en la modalidad de alfabetización bilingüe.

Es necesario señalar que además de los problemas de financiamiento para la implementación de estas acciones, el MINEDUC encuentra otro problema en relación al nivel de resistencia por parte del sector administrativo y magisterial, que dificultan y obstaculizan aún más dichos cambios.

IV.3. GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL PROGRAMA DE PAZ.

IV.3.1. **A Nivel Internacional**

En este sentido en el caso de los proyectos de paz, ya sea cooperación *reembolsable* o *no reembolsable* se han realizado a nivel internacional las Reuniones de Grupo Consultivo de Donantes y Cooperantes Internacionales para Guatemala. Para la gestión de la cooperación se ha presentado por parte del Gobierno de Guatemala una cartera de proyectos "*Cartera de la Paz*", con el objetivo de solicitar el financiamiento. En algunos casos son proyectos que se han iniciado años atrás y por el éxito obtenido se solicita apoyo a su seguimiento. Este ha sido el caso de los proyectos de UNICEF, UNESCO y el Banco Mundial.

IV.3.2. **A Nivel Nacional**

IV.3.2.1. **Cooperación No Reembolsable o Donación.**

La gestión formal oficial de la cooperación técnica y la cooperación financiera no reembolsable o donación, actualmente se realiza de la siguiente manera: La Unidad ejecutora, que puede ser una organización no gubernamental -ONG-, o un Organismo Gubernamental -OG- elabora el documento del proyecto (perfil de prefactibilidad) y lo presenta a SEGEPLAN. Este analiza el documento y en algunos casos solicita modificaciones a la Unidad Ejecutora; se emite

opinión sobre el documento y si es favorable, lo presenta a la respectiva fuente cooperante para solicitar el financiamiento.

La fuente cooperante analiza el documento y puede solicitar modificaciones; en el caso que lo aprobara sin modificaciones, envía el proyecto de Convenio y/o Canje de notas -esto es dependiendo del organismo- a la Unidad Ejecutora. El Ministerio de Relaciones Exteriores, SEGEPLAN y Unidad Ejecutora suscriben el Convenio con la Fuente Cooperante.

El Convenio es ratificado y publicado en el Diario Oficial, a través de un Acuerdo Gubernativo. Este trámite se realiza cuando la cooperación se realiza entre Estados (ej. Guatemala-Japón, etc) y/o entre un Estado y un Organismo Financiero Internacional.

En la práctica mucha de la cooperación que se ha realizado por los organismos internacionales de Naciones Unidas, se ha llevado a cabo de forma bilateral directamente con la fuente ejecutora, sin la presencia ni intervención del Estado en la negociación, debido en gran medida a la malversación de fondos y la burocracia de los trámites que ha existido. Actualmente por medio de la Unidad de Cooperación Internacional de SEGEPLAN, se lleva a cabo un inventario detallado de los proyectos por áreas de acción y organismo internacional que financia. Esto se da dentro del marco de *la buena voluntad de los organismos* en respuesta al Sistema de Reuniones Interagenciales, ya que no existe legislación alguna para regir la cooperación del donante sobre todo si se trata de Naciones Unidas.

IV.3.2.2. Cooperación Reembolsable o Préstamos.

Para desarrollar este punto es necesario tomar en cuenta las leyes que rigen la contratación de deuda externa en el país.

En principio el marco legal se establece en la Constitución Política de la República en el Artículo 171 como otras atribuciones del Congreso. Con fecha 20 de diciembre de 1997, bajo el **Decreto No. 101-97** entró en vigor la **Ley del Organismo Ejecutivo** que replantea la estructura de dicho organismo, **creando la base de la nueva administración pública**. Esta ley derogó el Decreto

No. 106-71 del Congreso de la República, Ley del Ministerio de Finanzas Públicas, el Decreto Presidencia No. 157 y el Decreto Ley No. 380, relativos al Consejo Nacional de Planificación Económica (actualmente Secretaría de Planificación de la Presidencia), dentro del cual se normaba todo lo referente a la contratación, gestión y aprobación de Deuda Externa¹⁷.

Con el **Decreto 101-97** en los incisos o), p) y s) del Artículo 35 se delega al **Ministerio de Finanzas Públicas todo lo relativo a la gestión, negociación y contratación de cooperación externa** (a través de la CIACI).

Al igual que en la gestión para la cooperación técnica, el mecanismo oficial es el mismo, la Unidad Ejecutora elabora el documento del proyecto y lo presenta a SEGEPLAN, éste lo analiza y si el dictamen es favorable se remite a la Unidad Ejecutora. La Unidad Ejecutora con el aval de SEGEPLAN lo traslada al Ministerio de Finanzas Públicas -MFP- y éste solicita formalmente financiamiento a la fuente financiera, la fuente financiera analiza el proyecto y si la resolución es favorable, envía al MFP el proyecto de Contrato de Préstamo para revisión.

El MFP convoca en Grupo de Trabajo a la CIACI para analizar y negociar el Contrato (SEGEPLAN, Banco de Guatemala, Relaciones Exteriores y Unidad Ejecutora) luego el grupo de trabajo analiza y negocia contrato y presenta informe al Ministro de Finanzas públicas. Finalmente, el MFP remite versión final del Contrato al Congreso de la República con proyecto de Decreto para su aprobación, una vez aprobado se publica el Decreto en el Diario Oficial y la Unidad Ejecutora procede al cumplimiento de las condiciones previas a desembolsos.

¹⁷ "Apoyo de los Organismos Financieros Multilaterales al Proceso de Globalización de Guatemala". ICAP. Guatemala.1998. págs.72-74.

IV.3.2.3. Problemática General en la Gestión de la Cooperación Internacional

La problemática general encontrada por parte de las instituciones del Estado en la gestión de la cooperación internacional ha sido¹⁶:

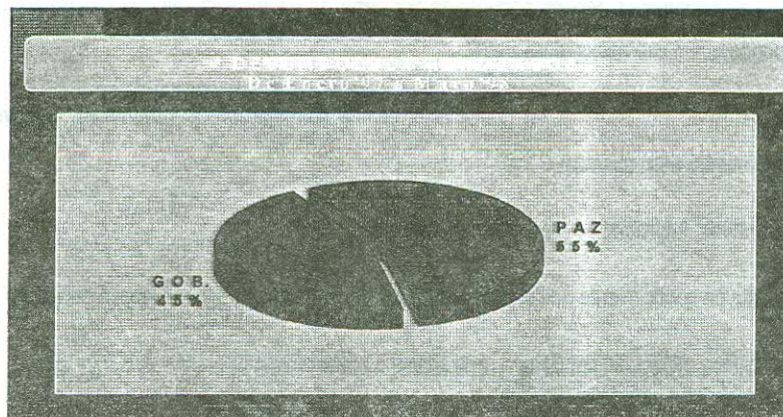
- La debilidad del sistema de planificación en la formulación de programas, preinversión y seguimiento a los mismos.
- La limitada capacidad de ejecución de proyectos.
- La falta de conocimiento de las políticas de las diferentes fuentes que otorgan cooperación.
- La limitada capacidad del Estado para cofinanciar los proyectos.
- La falta de identificación de los proyectos de cooperación que se realizan en el país, por ser considerarlos propios de las fuentes, particularmente cuando son donaciones.

Este último punto es de mucha importancia, ya que todo el esquema anterior que se ha creado de manera oficial por parte del Estado intenta tener una visión general y diagnosticar de esa manera cuáles son las áreas que han recibido más cooperación y las que están menos cubiertas y, poder llevar a cabo una planificación que responda a las necesidades del país evitando así duplicidad de esfuerzos y recursos (**Ver Gráfica 3**).

Sin embargo, los organismos internacionales poseen sus propias políticas y prioridades para invertir, y es aquí donde el tema de "la cooperación para el desarrollo" se cuestiona, pues realmente lo que al final se debe de buscar es contribuir al desarrollo y bienestar humano. En este aspecto es cuando el *sistema interagencial que está llevando a cabo Naciones Unidas* puede ser un buen principio para la sistematización de la cooperación internacional no sólo en Guatemala, sino que a través de la experiencia positiva se pueda implementar en otros países.

¹⁶ Reunión de Diagnóstico de la CI. Secretaría General de Planificación. Unidad de Cooperación Internacional. Mayo de 1,998. 15 Pp.

Con el acercamiento que ha logrado SEGEPLAN con los Organismos de Cooperación, el Estado ha podido tener una información más concreta sobre la CI en el país.



Gráfica No. 3

Secretaría General de Planificación de la Presidencia.

IV.3.2.4. La Cooperación Internacional Reembolsable como Deuda Externa.

Se han analizado alguno de los factores de la *deuda externa* en los países en desarrollo. En Guatemala puede decirse, que la razón principal que ha inducido al Gobierno a recurrir a préstamos internacionales o externos, ha sido la falta de recursos provenientes del sistema financiero interno, específicamente la falta de recursos provenientes de la tributación y de los derivados de la prestación y venta de servicios para financiar los gastos ordinarios.

En Guatemala se ha demostrado que el incremento del PIB no implica que se registre un incremento en el gasto social público, como debería de darse. Esto sucede en gran medida por la evasión de impuestos y poco control que tiene el Estado sobre las divisas que entran al país, debido a su debilidad coercitiva legal para las sanciones.

Es por ello que en los Acuerdos de Paz, sobre todo el Acuerdo de Aspectos Socioeconómico y Situación Agraria, se hace énfasis en el cambio de política fiscal para el país, a través de una política presupuestaria que le dé prioridad al gasto social y financiamiento de los servicios públicos

e infraestructura básica, así como a la inversión social sobre todo en salud y educación. Y una política tributaria que permita la recaudación para que el Estado posea los recursos para cumplir con sus tareas y contribuir al desarrollo social del país.

De manera general, se puede señalar que la labor realizada en pro del crecimiento económico para el desarrollo humano en Guatemala, depende fundamentalmente de la capacidad de las autoridades para continuar aplicando reformas esenciales para poner en marcha los programas destinados a lograr los diversos objetivos de los Acuerdos de Paz.

A nivel económico, aunque se prevé un aumento del PIB del 5 %, en comparación a años anteriores, garantizar una estructura macroeconómica estable exigirá la solución de deficiencias económicas clave como la frágil situación de las finanzas públicas, que deja poco margen para las inversiones necesarias en bien de la paz y en los sectores sociales y en segundo lugar, pero no menos importante, para su capacidad de pago de la deuda externa.

ii. CONCLUSIONES

1. Se entienda por **cooperación internacional** la acción de dos o más gobiernos u organismos internacionales que se asocian para contribuir a la solución de uno o más problemas en el proceso del desarrollo como un instrumento neutral de transferencia de recursos que pueden ser técnicos, financieros o en especie. Sin embargo, en el contexto de las relaciones internacionales, la cooperación ha sido influenciada por intereses políticos, económicos e ideológicos alejándose muchas veces de su objetivo original como instrumento de desarrollo. En ese sentido, a través de la cooperación han prevalecido muchas veces los intereses de los países otorgantes sin tomar en cuenta las características y necesidades de los países receptores.

Es importante señalar que la *cooperación internacional*, ya sea bilateral o multilateral, debe descansar en "**el principio de solidaridad internacional**" y **tener como objetivo complementar la disponibilidad de los recursos nacionales acompañando y asistiendo, pero nunca sustituyendo el esfuerzo propio**. Además **no se debe subestimar su importancia ya** que sigue siendo un factor determinante en el proceso del desarrollo sobre todo si se considera que son recursos que no se poseen o se poseen en escasa medida.

2. **El enfoque del desarrollo** se ha considerado por mucho tiempo como un proceso de modernización, definido en términos eminentemente económicos de acuerdo al *Producto Interno Bruto* del país y el *ingreso per-capita*. En la década de los noventa, con el fin del conflicto Este-Oeste, en virtud de la existencia de un contexto internacional cada vez más globalizado, no sólo económicamente sino también política y socialmente, el desarrollo es considerado como el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades o condiciones del ser humano para lograr una mejor calidad de vida prolongada y saludable, convirtiendo el ingreso en un medio y no en un fin. En ese sentido, la cooperación actualmente está dirigida a la consolidación del desarrollo

humano, medido en relación a los satisfactores sociales del individuo en: la esperanza de vida, la tasa de alfabetización y el ingreso por persona, de manera sostenible en el sentido que satisfaga a las generaciones presentes y se garantice a las generaciones futuras.

3. La **interdependencia entre los estados** es un camino de *doble vía* en base que "el subdesarrollo de unos impide el desarrollo de otros" y que los factores que *afectan* las estructuras sociales y van en detrimento del desarrollo humano, arriesgan la seguridad colectiva. Se puede señalar entonces que el principio de seguridad y estabilidad internacional que se basaba en el equilibrio militar, es superado por la lucha contra la extrema pobreza, el analfabetismo y el desempleo.
4. La **cooperación multilateral** se considera importante en el sentido que es brindada por organismos internacionales que responden a los mandatos que reciben de sus miembros, ya que estos participan en la formulación de las políticas y acciones a través de las conferencias y asambleas, muy diferentes a las que puedan presentarse en el uso de la cooperación bilateral.

En el caso de las Naciones Unidas desde su creación ha tenido como propósito la cooperación, como lo menciona en el Artículo 1 de su Carta. Sin embargo, la cooperación para el desarrollo ha sido en gran medida condicionada por factores de poder político que han existido dentro de la Organización, sobre todo por los países industrializados que conforman el Consejo de Seguridad. A pesar de estas circunstancias ha servido de foro de debate para los países menos desarrollados en la lucha por un desarrollo equitativo, constituyéndose en virtud del Cuarto Decenio para el Desarrollo en el pilar fundamental para la consolidación del **desarrollo humano sostenible**.

5. La **educación** se convierte en el pilar fundamental para la formación y fortalecimiento del desarrollo humano, teniendo como desafío el mejoramiento de los sistemas educativos para consolidar y profundizar una moderna ciudadanía capaz de vivir en democracia, equidad, participación y cohesión social. "no hay desarrollo económico ni humano, sin una educación de calidad que favorezca la equidad"

Bajo estos principios la cooperación internacional de las Naciones Unidas se ve incrementada en la última década, debido a la connotación interna de conflicto que vivió el país y se fortalece aún más con la firma de los Acuerdos de Paz, siendo la educación una de las áreas más favorecidas sobre todo hacia la población indígena como grupo mayoritariamente afectado con altos índices de analfabetismo y extrema pobreza. Los organismos especializados especialmente la UNESCO y UNICEF han sido quienes más proyectos y apoyo han brindado en este campo.

La falta de capacidad del **Ministerio de Educación** se ha debido al *reducido monto presupuestario asignado para sus acciones y cobertura* y sobre todo a *la ineficacia del sistema educativo urbano y monolingüe* que no responde de manera adecuada a las necesidades reales de una población mayoritariamente rural, multicultural y plurilingüe.

6. La importancia de **Los Acuerdos de Paz**, es que a través de su contenido se han reconocido problemas estructurales que han contribuido en la desigualdad social y económica de nuestro país, siendo una necesidad urgente de resolver para la reestructuración de una sociedad fragmentada, que busca la reconciliación y la cohesión social.
7. A través de un esquema general de la negociación del proceso de paz se puede valorar la importancia de las relaciones internacionales en la política exterior y la diplomacia en las buenas relaciones entre los estados y su búsqueda conjunta para resolver los problemas.

8. El óptimo aprovechamiento de los recursos externos, dependerá, en gran medida, de la eficiente **administración** de la cooperación, que se traduce en un sistema institucional especializado en la gestión, programación e implementación eficaz de los recursos, que facilite de esa manera un trabajo en conjunto con las unidades ejecutoras. En experiencias anteriores, muchos de los fracasos de los proyectos y programas de desarrollo llevados a cabo con ayuda de financiamiento externo se debió a la lentitud y **complejidad de los trámites burocráticos de aprobación y desembolso** tanto internos como externos.

Con la implementación de las nuevas políticas administrativas -en gran medida exigidas por la comunidad internacional- se ha mejorado la gestión de la cooperación internacional, al mismo tiempo que se está especializando el recurso humano que trabaja en las instituciones encargadas, como es el caso del trabajo conjunto de la Comisión Interinstitucional de Agilización de la Cooperación Internacional -CIACI - y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas a SEGEPLAN en la creación de un sistema de informática para el control y seguimiento de los proyectos aprobados para el Programa de Paz.

iii. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda el óptimo aprovechamiento de la cooperación internacional técnica y financiera, a través de, en primer lugar, una planificación y proyección real en base a las necesidades estructurales urgentes, debido al momento coyuntural que está viviendo el país, y que la cooperación tiene un plazo de finalización. En segundo lugar el apoyo para fortalecer y especializar al recurso humano propio, que permita continuar e implementar nuevas acciones aún cuando ya no exista la presencia de la cooperación. No se subestima, claro está, el recurso financiero en calidad de préstamo, pues muchas veces, éste ha sido una de las grandes limitaciones de la cooperación horizontal cuando no se posee el recurso económico para implementar la ayuda técnica recibida.
2. La coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas para mejorar sus acciones y evitar duplicidad de recursos y funciones. Ya que a pesar de ser una sola organización, las agencias se disputan el nivel de presencia y los espacios y se sigue dando la cooperación de manera duplicada, como es el caso del Banco Mundial que lleva a cabo proyectos de educación sin tomar en cuenta a los organismos especializados en el tema. En este aspecto, las políticas de educación pareciera que llevan caminos paralelos pero que no nunca se unen, pues cada organismo tiene sus propios principios y el Banco Mundial no debiera estar llevando a cabo acciones educativas que no le competen, pues no cabe duda que ve en los proyectos de educación resultados eminentemente económicos y no substanciales, afectando de manera directa el desarrollo de la educación en el país.

La falta de sistematización de actividades entre los organismos contribuye a la deficiencia de apoyo que se brinda, sobre todo en la calidad de proyectos, en la medida que no permiten dar una prolongada continuidad a la cooperación por falta de fondos.

3. Se recomienda al Ministerio de Educación como organismo del Estado, continuar el apoyo a las áreas indígenas con mayor porcentaje de analfabetismo y deserción escolar a través de la Reforma Educativa, que responda a las necesidades de la población, que se ha orientado a la adecuación curricular y educación intercultural y bilingüe, aprovechando el recurso técnico y financiero brindado por la cooperación.
4. Es muy importante la continuación de la capacitación técnica del recurso humano que labora en las instituciones gubernamentales, sobre todo los encargados de negociar directamente la gestión de cooperación internacional, así como los encargados de operativizar y administrar los recursos en dichas instituciones sobre todo en programas de informática que permitan mantener un monitoreo directo y actualizado de la cooperación financiera reembolsable como no reembolsable.
5. El Estado deberá seguir buscando un acercamiento con las fuentes cooperantes y de esa manera poder tener una visión más general y diagnosticar cuáles son las áreas que han recibido más cooperación y las que están menos cubiertas y llevar a cabo una planificación que responda a las necesidades del país en busca de **"una cooperación que responda al desarrollo"**.
9. Resulta necesario que, así como el sistema interagencial de Naciones Unidas está llevando a cabo reuniones periódicas, se realicen reuniones conjuntas con SEGEPLAN como principio para la sistematización de los proyectos de cooperación internacional no sólo en Guatemala sino que a través de la experiencia positiva que se logre, se pueda implementar en otros países

iv. BIBLIOGRAFIA

1. ABC. Departamento de Información de Naciones Unidas. New York, 1997.
2. Acuerdo Gubernativo No. 271-97. Ministerio de Finanzas Públicas. "Creación de la Comisión Interinstitucional para la Agilización de la Cooperación Internacional -CIACI-.
3. Annan A. Kofi. Transición y Renovación de la Organización. Naciones Unidas. New York. 1997.
4. Anuario Estadístico de la Educación 1997. Ministerio de Educación. Guatemala, 1998. 180 Pp.
5. Arrien Juan B. UNESCO en el Desarrollo y en las Innovaciones de la Educación en Centroamérica. San José, Costa Rica. 1996.
6. Balance Crítico y Perspectivas: Diálogo Norte-Sur. Edit. Nueva Imagen. México, 1988. 123-125 Págs.
7. Balance General de las Políticas Públicas 1997. SEGEPLAN. Guatemala, 1998. 51-59, 97-100 Págs.
8. Boersner, Demetrio. Relaciones Internacionales de América Latina. Edit. Nueva Sociedad. Venezuela, 1990. 233-250 Págs.
9. Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. New York. Departamento de Información de N.U. Marzo de 1994. 98 pp.
10. Centro América: Pobreza, Conflicto y Esperanza. INCEP. Guatemala. Vol 19-20, 1989. 85-92 Págs.
11. Cumplimiento de Los Acuerdos de Paz. Revista URNG. Guatemala, 2da. Edic. 1997.
12. Cumplimiento de Los Acuerdos de Paz. Revista URNG. Guatemala, 1era. Edic. 1998.
13. Decreto No. 17-97 del Congreso de la República. "Ley de Creación de la Secretaría de la Paz".
Decreto No. 114-97 del Congreso de la República. Artículo 14. "Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia".
14. Descripción de La Gestión de Financiamiento Externo. SEGEPLAN. 1996. 30 pp.
15. Desarrollo Humano en Guatemala. Sistema De Naciones Unidas. Edición 1998. 1-98 pp.
16. Directrices Revisadas para el Exámen de las políticas y procedimientos relativos a la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Consejo Económico y Social, Conferencia General octubre de 1997. New York 4-6 págs.
17. Diseño de Reforma Educativa, 1998. Comisión Paritaria de Reforma Educativa. Guatemala. 1988. 17-25 Págs.
18. Domínguez Quintanilla, José Luis. La Cooperación Técnica Internacional en el Contexto de las Relaciones Internacionales de Guatemala 1944-1988. Tesis USAC. Escuela de Ciencia Política, 1988. 1-23 Págs.

La Cooperación Internacional de las Naciones Unidas en la Educación en Guatemala a partir de los Compromisos de los Acuerdos de Paz.

19. Enfoques Interagenciales del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. PNUD. Marzo de 1997. Págs. 4-10
20. Espinoza De Lemus, Patricia. Apoyo de los Organismos Financieros Multilaterales al Proceso de Globalización de Guatemala. Tesis. Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP-, 1998.
21. García Pérez, Alan. El Desarme Financiero: Pueblo y Deuda en América Latina. Edit. Emisa. Venezuela, 1989. 31-35 Págs.
22. Hacia una Educación sin Exclusiones. UNESCO-Chile, 1997. 13-23 Págs.
23. <http://www.pnud.org.gt/>
24. <http://www.segeplan.gob.gt/bin/prjinfo/DADpriGUA>.
25. <http://www.unesco.org/general/htm/>
26. <http://www.unicef.org/spanish>
27. <http://www.worldbank.int/>
28. Imagen y Realidad. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. New York. 1997
29. Informe Anual 1997. Banco Mundial. Washington, D.C. 1997. 273-250 Pp.
30. Informe de Acciones Regulares en el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Ministerio de Educación. GEPAZ. Guatemala, 1998. 25 Pp.
31. Informe de Avance para el Logro de las Metas de Declaración Mundial para Todos. UNESCO-Guatemala. 1997, 13 Pp.
32. Inventario de Proyectos. Programa de Paz. Secretaría de la Paz. Guatemala, 1998. 13-20 págs.
33. Invirtiendo en la Reconciliación Nacional. Democracia y Desarrollo Sostenido. Informe Programa de Paz. Gobierno de la República. Guatemala, 1997. 53 Pp.
34. La Cooperación de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guatemala. Informe Seguimiento Grupo Consultivo, 9-10 de septiembre. PNUD. Guatemala, 1997 20 Pp.
35. La Cooperación Internacional para el Desarrollo. SEGEPLAN. Guatemala, 1996. 25 Pp.
36. Lavados Montes, Iván. Cooperación Internacional Y Desarrollo. Cooperación De Promoción Universitaria. Bogotá, Colombia. 1970. 210 Pp.
37. Los Retos de la Paz, la Democracia y el Desarrollo Sostenible en Guatemala. FLACSO. Edit. Serviprensa. 1996. 85-86 Págs.
38. Manejo De La Cooperación Internacional Para La Paz. Consejo Politico Para La Paz. 1997. 15 Pp.
39. Marcos de Cooperación con los Paises y Asuntos Conexos. Primer Marco de Cooperación con Guatemala (1998-2000). New York . Enero de 1998.

40. Memoria de Labores 1997. Ministerio de Educación. Guatemala, 1997. 1-10 Págs.
41. Müller Díaz, Luis. América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. Fondo de Cultura. México, 1986. 273-281 Págs.
42. Nota de Consulta de Guatemala. Programa de las Naciones Unidas -PNUD- Abril 1997. 1-8 págs.
43. Nota Estratégica de Guatemala. Gobierno de Guatemala-Naciones Unidas. Enero de 1997. 30 Pp.
44. Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. México, 1980. 286-319 Págs.
45. Pagano O. Carlos. Evolución y Perspectivas del Financiamiento Externo de la Banca de Fomento Latinoamericana. Edit. ALIDE. Argentina, 1990. 15-16 Págs.
46. Pellecer, Olga. Las Naciones Unidas Hoy: Visión De México. Editorial Fondo De Cultura. México 1994.
47. Políticas y Acciones del Ministerio de Educación 1996-200. Gobierno de Guatemala. 8-10 Págs.
48. Programa de Gobierno 1996-200. Presidencia de la República. Guatemala. 24-27 Pags.
49. Programa de Paz: La Oportunidad para Guatemala. Gobierno de la República. Antigua Guatemala. 1997. 31 Pp.
50. Propuesta Maya de Reforma Educativa. Consejo Nacional de Educación Maya -CNEM- Guatemala, 1996. 4-5- págs.
51. Seara Vásquez, Modesto. Las Naciones Unidas A Los Cincuenta Años. Editorial Fondo De Cultura. México 1995.
52. Sorensen, Max. Manual De Derecho Internacional Publico. Fondo De Cultura 1994. Pp. 574-576, 621-623.
53. Towards a Unified un Sytem in Guatemala. United Nations, New York. 30 Pp.
54. A un año de la Firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera: Valoraciones de la Secretaría de la Paz. SEPAZ, Presidencia de la República. 1997. 15 Págs.
55. Vuskovic Bravo, Pedro. La Crisis en América Latina.. Edit. Siglo Veintiuno. Chile, 1987