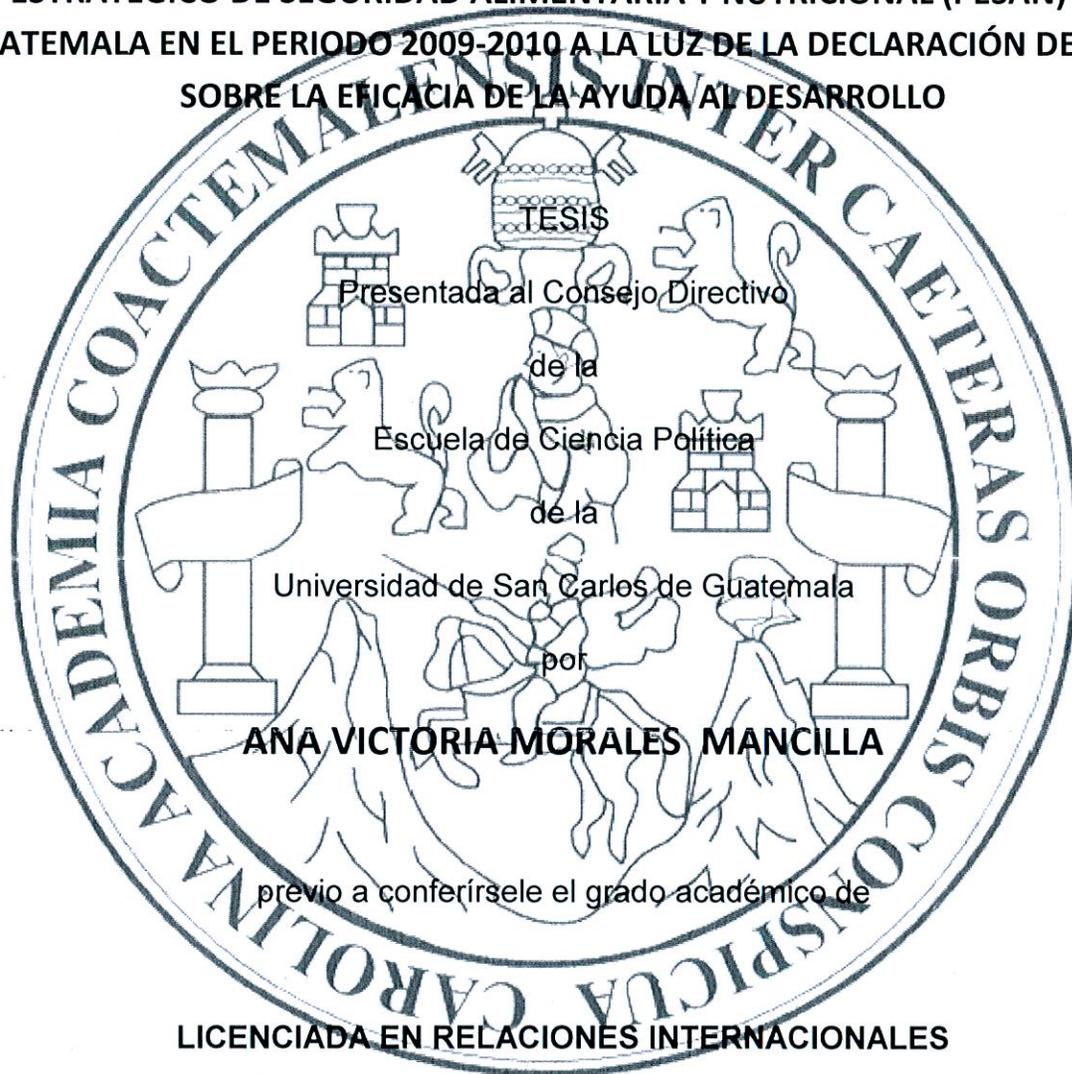


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA DE ESTADOS  
UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN  
ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PESAN) DE  
GUATEMALA EN EL PERIODO 2009-2010 A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS  
SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO



TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**

previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

y el título profesional de

**INTERNACIONALISTA**

Guatemala, febrero de 2013

## **UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

### **RECTOR MAGNIFICO**

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

### **SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

## **CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Mayra Villatoro Del Valle
VOCAL II:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III:	Lic. Jorge Luis Zamora Prado
VOCAL IV:	Br. Maylin Valeria Montufar Esquina
VOCAL V:	Br. Román Castellanos Caal
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

## **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS**

COORDINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. Oscar Estuardo Bautista Soto
EXAMINADOR:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR:	Lic. Marcio Palacios Aragón

## **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN DE GRADUACIÓN**

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
COORDINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADOR:	Lic. Marcio Palacios Aragón

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



Escuela de Ciencia Política

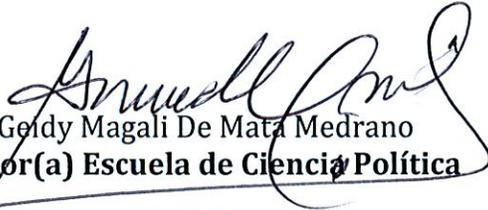
---

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, veintiuno de enero del año dos mil trece.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PENSAM) DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2009-2010 A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARIS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO”** presentada por el (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**, carnet No. 200716406

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Director(a) Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
9/myda



## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día diecinueve de noviembre del año dos mil doce, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Juan Carlos Guzmán Morán, Lic. Marcio Palacios Aragón, Lic. Francisco José Lemus Miranda, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **"ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PENSAM) DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2009-2010 A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARIS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO** , presentado por el (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**, carnet no. **200716406**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

Lic. Francisco José Lemus Miranda  
Coordinador(a) de Carrera

c.c.: Archivo  
8c/ myda.





## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día doce de noviembre del año dos mil doce, se realizó la defensa de tesis presentada por la estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA** carnet no. **200716406**, para optar al grado de Licenciado (a) en RELACIONES INTERNACIONALES titulada: "ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PENSAN) DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2009-2010 A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARIS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO", ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Juan Carlos Guzmán Morán, Lic. Marcio Palacios Aragón y Lic. Francisco José Lemus Miranda, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.

Lic. Juan Carlos Guzmán Morán  
Examinador

Lic. Francisco José Lemus Miranda  
Coordinador(a) de Carrera

Lic. Marcio Palacios Aragón  
Examinador





Escuela de Ciencia Política

---

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, nueve de noviembre del año dos mil doce.-----

**ASUNTO:** El (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA** , carnet no. **200716406**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
**Director(a) Escuela de Ciencia Política**

Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
7.



Guatemala, Octubre 25 2012

Licda. Geidy de Mata  
Directora  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licda. De Mata:

En atención a la asignación como Asesor de Tesis de la estudiante Ana Victoria Morales Mancilla, carné nº 200716406, en el tema de investigación denominado **“Análisis de la Cooperación Internacional de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) de Guatemala en el Periodo 2009-2010 a la luz de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”**, tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que desde el momento que se oficializo dicha designación, he tenido a bien orientar y revisar el trabajo de investigación.

El informe en referencia cumple con los requisitos exigidos por la Escuela de Ciencia Política y la Universidad de San Carlos de Guatemala en lo referente a tesis de grado. En tal virtud, emito el **Dictamen Favorable** para que se pueda continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me es grato suscribirme,

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Lic. H. Dennys Mira Sandoval  
Asesor  
Escuela de Ciencia Política



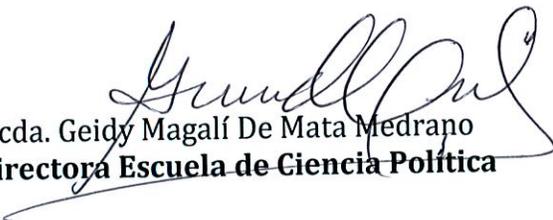
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, doce de septiembre del dos mil doce.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**, carnet no. **200716406**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Lic. Henry Dennys Mira Sandoval para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magalí De Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
6



Guatemala, 7 septiembre del 2012.

Licenciado(a)  
Geidy Magaqlí De Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Respetable Licenciada De Mata :

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada: **"ANÁLISIS DE LA AGENDA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PENSAN) DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2009-2010 A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO"**, propuesto por el (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**, carnet no. **200716406** puede autorizarse como Asesor (a) a Lic. Denys Mira Sandoval.

Cordialmente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

Lic. Francisco José Lemus Miranda  
**Coordinador de la Carrera**

c.c.: Archivo  
myda/  
5





**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, treinta y uno de agosto del dos mil doce.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**, carnet No. **200716406**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magalí de Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
4



Guatemala, 24 de agosto del 2012.

Licenciado(a)  
Geidy Magali De Mata Medrano  
**Directora**  
**Escuela de Ciencia Política**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Respetable Licenciada De Mata

Me permito informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis, titulado: **"ANALISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PENSAM) DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2009-2010 A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARIS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO "**, presentado por el (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**, carnet no. **200716406** quien realizo las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAR A TODOS"**

  
Dr. Gustavo Palma Murga  
**Coordinador del Área de Metodología**

Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
3



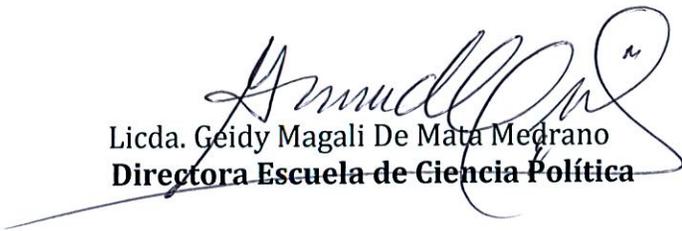
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, tres de agosto del año dos mil doce. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES  
MANCILLA**, carnet no. **200716406**, continúa trámite  
para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a)  
de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva  
emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
**Directora Escuela de Ciencia Política**

c.c.: Archivo  
myda/  
2





Escuela de Ciencia Política

---

Guatemala, 27 de julio del 2012.

Licenciado(a)  
Geidy Magali De Mata Medrano  
**Director(a)**  
**Escuela de Ciencia Política**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Respetable Licda. De Mata

Me permito informarle que el tema de tesis: **"ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PENSAN) DE GUATEMALA EN EL PERÍODO 2009-2010 A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARIS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO"**, propuesto por el (la) estudiante **ANA VICTORIA MORALES MANCILLA**, carnet no. **200716406** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

Lic. Francisco José Lemus Miranda  
**Coordinador(a) de Carrera**



c.c.: Archivo  
myda/  
1

## DEDICATORIA

- ❖ A Dios, por ser mi guía y luz en todo momento.
- ❖ A mi madrecita linda, porque gracias a su amor, enseñanzas y apoyo incondicional hoy culmino esta etapa de mi vida.
- ❖ A la memoria de mi padre, porque sé que desde el cielo comparte este triunfo conmigo.
- ❖ A mi hermano, Jose Jaime, por siempre animarme.
- ❖ A Renato, por su apoyo, paciencia y comprensión.
- ❖ A mi familia, amigos, catedráticos, asesor y a todos los que formaron parte de mi formación profesional.
- ❖ A esta casa de estudios, la Universidad de San Carlos de Guatemala.

## Índice

Introducción .....	i
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>1</b>
1. Aspectos teórico-metodológicos .....	1
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>9</b>
2. Antecedentes del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) .....	9
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>21</b>
3. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID .....	21
3.1 Cooperación de USAID en seguridad alimentaria en Guatemala .....	23
3.2 Incidencia de USAID en seguridad alimentaria.....	26
3.3 USAID y los programas de Cohesión Social .....	33
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>39</b>
4. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo .....	39
4.1 La Declaración de París como tratado internacional .....	39
4.2 Antecedentes de la Declaración de París.....	40
4.3 Experiencias de otras naciones con la Declaración de París .....	47

4.4 Aplicación de la Declaración de París en Guatemala .....	51
--	----

<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>57</b>
-------------------------	-----------

5. Análisis de la cooperación de USAID en PESAN 2009-2012 a la luz de la Declaración de París .....	57
--	----

5.1 Principio de Apropiación .....	58
------------------------------------	----

5.2 Principio de Alineación.....	60
----------------------------------	----

5.3 Principio de Armonización.....	66
------------------------------------	----

5.4 Principio de Gestión Orientada a Resultados .....	67
---	----

5.5 Principio de Mutua Responsabilidad .....	68
--	----

5.6 Incidencia de la Declaración de París en los resultados de PESAN 2009-2012.....	70
--	----

<b>Conclusiones .....</b>	<b>75</b>
---------------------------	-----------

<b>Recomendaciones .....</b>	<b>79</b>
------------------------------	-----------

<b>Bibliografía .....</b>	<b>81</b>
---------------------------	-----------

<b>Anexos .....</b>	<b>87</b>
---------------------	-----------

## **Índice de Gráficas**

### **Gráfica No. 1**

Representación gráfica de la ayuda de USAID en Guatemala .....26

### **Gráfica No. 2**

Cobertura geográfica de Mi Familia Progresas.....36

### **Gráfica No. 3**

Esquematización de Principios de la Declaración de Paris .....45

### **Gráfica No. 4**

Visibilización del cumplimiento de la AOD a nivel mundial .....46

### **Gráfica No. 5**

Evolución de la AOD.....47



## INTRODUCCIÓN

Partiendo de la importancia del tema de la desnutrición y el hambre en el ámbito de las Relaciones Internacionales, ya que según aseveraciones de la FAO (2011), estos son los principales problemas de la salud a nivel mundial, y partiendo del hecho de que Guatemala presenta enormes retos en este tema, surge el presente estudio de investigación.

La inseguridad alimentaria es un problema de carácter global multicausal que ha sido abordado y estudiado desde diversas perspectivas. Hay que mencionar que el tema alimentario forma parte de la agenda global de las Metas del Milenio. Debido a esto, son diversos los sectores que se han involucrado en los esfuerzos por reducir la inseguridad alimentaria, ya que éste es un problema que afecta a todos de manera directa o indirecta y que obstaculiza el desarrollo.

En este involucramiento de diversos sectores, surge la necesidad de unificar esfuerzos para mejorar el impacto de los mismos; ya que se ha demostrado que los esfuerzos aislados no han logrado contrarrestar el problema. En este sentido de unión de sectores por una misma causa es importante la coordinación a fin de que su ayuda sea más efectiva.

Uno de los planes diseñados durante el Gobierno de Álvaro Colom que adopta este enfoque multisectorial con la participación de diversas instituciones públicas y de diversos cooperantes internacionales y que engloba por consiguiente a las relaciones internacionales de Guatemala, es el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2009-2012). Dicho plan se crea con la finalidad de disminuir los índices de inseguridad alimentaria en el país. Por lo tanto, teniendo presente la importancia del tema alimentario a nivel nacional y los compromisos adquiridos en dicha temática a nivel internacional mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), resulta importante evaluar la gestión del Gobierno y su coordinación con los cooperantes internacionales en planes alimentarios como PESAN 2009-2012.

Para evaluar lo anterior, se recurrió a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, la cual es un importante instrumento internacional que contiene una serie de principios e indicadores que permiten medir y mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente, en aras de lograr generar desarrollo.

El tema de investigación se desarrolla a lo largo de cinco capítulos. El primer capítulo abarca brevemente los aspectos teórico-metodológicos de la investigación, planteándose la justificación e importancia del problema tanto en el plano nacional como internacional. También se desglosan los conceptos clave en el desarrollo de la investigación, así como los objetivos y las técnicas de investigación empleadas para alcanzar los objetivos planteados.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes de PESAN 2009-2012, haciéndose alusión al cambio de modelo de política social que se venía practicando en Guatemala mediante la implementación de los exitosos modelos de política social en ciertos países latinoamericanos. Este nuevo modelo de política social se consolidó en los programas del Consejo de Cohesión Social a partir del año 2008, el cual fue el eje del gobierno de Álvaro Colom.

Por la connotación extensiva de la política social hacia otras políticas públicas, Cohesión Social fungió como un ente de coordinación interinstitucional que se sobrepuso a la institucionalidad del Estado y que absorbió funciones de instituciones tales como la SESAN. El segundo capítulo permite observar los efectos de esta sobreposición en la coordinación de PESAN 2009-2012.

El tercer capítulo explica el funcionamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este apartado inicia con una explicación del contexto en el que surge USAID, el papel que la cooperación internacional juega en las Relaciones Internacionales, principalmente en la política exterior estadounidense, la incidencia de la cooperación de USAID en seguridad alimentaria, así como la perspectiva desde la cual USAID explica la inseguridad alimentaria en Guatemala.

En el cuarto capítulo se ahonda en el tema de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, con el fin de que se comprenda de mejor manera lo que las declaraciones representan en el ámbito de los tratados internacionales. Se hace mención a los elementos clave que hacen que dicho instrumento internacional surja. Este capítulo también contiene una serie de ejemplos de casos concretos de logros y beneficios que ciertos países han tenido con la implementación de la Declaración de París. De igual manera, dicho capítulo presenta en su parte final los avances en Guatemala referentes a la aplicación de la declaración.

Para finalizar, el último capítulo contiene el análisis de la cooperación de USAID en PESAN 2009-2012, el cual se realiza a la luz de los cinco principios de la Declaración de París. Lo anterior permite identificar puntos de debilidad y fallas en la relación de cooperación que EEUU ha mantenido con Guatemala durante los últimos años. En base a esto se procede a hacer ciertas recomendaciones con el fin de lograr mejorar las relaciones de cooperación al desarrollo entre ambas naciones, a fin de que la ayuda y el manejo de los recursos sean más efectivos, eficientes y beneficiosos para Guatemala.

## CAPÍTULO I

### 1. ASPECTOS TEÓRICO- METODOLÓGICOS

Según datos de la FAO y su Programa Mundial de Alimentos, actualmente existen más de mil millones de personas desnutridas en el mundo (2011). Esto significa que al menos una persona de cada seis no cuenta con los alimentos necesarios para llevar una vida saludable y activa. Es por ello que el hambre y la desnutrición han sido la preocupación en el mundo y en la comunidad internacional por décadas; hoy por hoy, representa el principal riesgo a la salud a nivel mundial.

Las estadísticas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011) afirman que la población mundial crecerá considerablemente para el 2050, poniendo en mayor riesgo los recursos actuales. Esto denota la importancia del tema en las Relaciones Internacionales y la necesidad de tratar el tema de la seguridad alimentaria de una manera conjunta y articulada.

Debido a que el sistema internacional funciona de una manera interrelacionada, y se sabe que lo que sucede en una nación tiene repercusiones en otras naciones, es que la comunidad internacional se interesa en ayudar a combatir problemáticas internacionales de manera conjunta, a fin de evitar verse afectados por los problemas de otros Estados. Es aquí donde entra en acción la manera en que se desarrollan la políticas a nivel internacional.

El tema de la inseguridad alimentaria es una problemática con impactos globales. La desnutrición es el indicador resumen de la existencia de inseguridad alimentaria en una nación, en el caso de Guatemala, alrededor de la mitad de niños padecen desnutrición crónica, esto de acuerdo con datos publicados por parte del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el año 2008.

Ante esto, el gobierno de Álvaro Colom crea el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) que tendría una duración de cuatro años (2009-2012) y que busca reducir el riesgo de la inseguridad alimentaria y desnutrición mediante un trabajo interinstitucional (público, privado y cooperación internacional).

Dicho plan recibió apoyo de la comunidad internacional, entre quienes está Estados Unidos y su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). En la ejecución de dicha cooperación, se esperaría que exista un trabajo conjunto tanto de USAID como de la institución encargada de planificar, coordinar y monitorear las intervenciones públicas, privadas e internacionales en seguridad alimentaria (SESAN- Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional). La relación que se genera entre estas dos instituciones en la ejecución de dicho plan es el eje principal del presente estudio de investigación.

A partir de los efectos de la crisis internacional a lo largo del año 2009 y de los fenómenos naturales como la tormenta tropical Agatha y la erupción de ceniza del volcán de Pacaya en el año 2010, Guatemala vivió serios obstáculos para contrarrestar la situación de hambre y desnutrición, principalmente en el área rural.

Por lo tanto, en base a los diversos obstáculos que vivió el Gobierno de Álvaro Colom durante el inicio de su gobierno y que incidieron de manera negativa sobre la seguridad alimentaria y ante la necesidad de articular la cooperación en seguridad alimentaria, surge la interrogante, ¿qué tanto se logra articular la ayuda internacional con los planes nacionales y cómo la coordinación de la misma incide en la eficacia de la ayuda?

En función de lo anterior, se toma el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2009-2012) y la ayuda que Estados Unidos destinó a la gestión de dicho plan. El análisis de la ayuda se realiza a la luz de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), a fin de evidenciar cómo la incongruencia e incompatibilidad entre las agendas de trabajo de Estados Unidos y Guatemala afecta la eficacia de la cooperación internacional. Por lo tanto, la delimitación del tema de investigación es la siguiente:

- **Unidad de análisis:** Las unidades de análisis son la cooperación internacional recibida por parte de USAID en tema de seguridad alimentaria y la relación que USAID tiene con el ente nacional encargado de gestionar la cooperación internacional para la ejecución del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

- **Periodo histórico:** El momento histórico en base al cual se analizó la cooperación recibida por parte de USAID para afrontar el problema de la desnutrición e inseguridad alimentaria fueron los años 2009 y 2010.
- **Ámbito geográfico:** La investigación se realizó en la Ciudad de Guatemala, pues es aquí donde se ubican las dos unidades de análisis (SESAN y USAID).

Los objetivos del estudio de investigación son los siguientes:

**General:**

- Analizar la ayuda brindada por parte de AID en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala en los años 2009 y 2010, a la luz de los principios de la Declaración de París.

**Específicos:**

- Identificar de qué manera el plan nacional y sus resultados, fueron afectados por el poco alineamiento a los principios de la Declaración de París.
- Recomendar acciones que tanto el gobierno de Guatemala como AID deben tomar para hacer la ayuda más eficaz.

A fin de lograr los objetivos trazados, el tipo de investigación que se realizó es de carácter explicativo no experimental, pues pretende explicar la coyuntura en el periodo de estudio, así como explicar, describir y caracterizar la ayuda de USAID en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria durante los primeros dos años de su ejecución. La investigación es de carácter no experimental porque no existió ningún manipuleo del fenómeno. Al contrario, se explican y estudian las unidades de análisis en su realidad como tal.

Para recopilar información, fue necesario realizar una investigación bibliográfica y documental. Esta técnica permitió recopilar información de diversas fuentes que dieron aportes técnicos, científicos y analíticos sobre el tema.

Para comprender la perspectiva desde la que entienden el problema las unidades de análisis (SESAN y USAID), se realizaron entrevistas exploratorias semi-estructuradas en dos momentos. Las primeras se hicieron al momento en que se realizó el diseño de investigación. Posteriormente, una vez iniciado el proceso de investigación se realizó la segunda etapa de entrevistas, a fin de ahondar aún más en la problemática y poder atacar cabos sueltos que quedaron de la investigación bibliográfica.

Un importante instrumento de medición en el presente estudio de investigación para evaluar la cooperación de USAID en PESAN 2009-2012 es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, ya que ésta contiene una serie de principios e indicadores que permiten medir la eficacia en la ayuda de de los cooperantes hacia los países receptores de ayuda.

Ahondando ahora un poco sobre los conceptos clave que permiten tener una mejor comprensión del tema, es necesario abordar el concepto de seguridad alimentaria.

Existen múltiples definiciones sobre lo que es la seguridad alimentaria, las cuales han ido evolucionando. En 1986, el Banco Mundial la interpretaba como el acceso de todas las personas en todo el mundo a suficiente alimento para llevar una vida activa y sana. La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) interpretaba este concepto en 1983, como el estado en el que todas las personas del mundo tienen acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan.

Décadas más tarde, la FAO definía la seguridad alimentaria en base a un consenso de naciones surgido de la Cumbre de la Alimentación, como el *“estado en el que todas las personas del mundo tienen acceso físico, económico y social a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias alimentarias con el fin de llevar una vida sana y activa.”* (FAO, 2002) Este es el concepto a emplear en el desarrollo del presente trabajo de investigación, ya que es un concepto con un enfoque integral de largo plazo.

Otro concepto importante a considerar es la cooperación internacional desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. Se dice que la cooperación está en la naturaleza del ser humano. Por ello, Michael Edwards (2002: 41), quien es un experto

en proyectos de desarrollo, dice que *“el deseo de las personas de ayudarse unas a otras y de trabajar conjuntamente por el bien común es algo característico del ser humano, aunque al final la cooperación forme parte de la competencia por la supremacía.”*

La cooperación significa crear oportunidades para que los demás se desarrollen, es algo más que darles cosas directamente. Implica reciprocidad y el esfuerzo de todas las partes más que de una, por ello es una forma más avanzada de ayuda. Esto es lo que la diferencia de la intervención, y el paso de la intervención a la cooperación es la clave para alcanzar una ayuda efectiva. (Edwards, 2002:44)

Desde esta perspectiva, puede entenderse entonces a la cooperación como algo imprescindible, ya que tomando en cuenta que nos encontramos en un mundo globalizado, donde las acciones de uno tienen inciden de manera directa o indirecta en otras partes del mundo, los problemas mundiales implican esfuerzos en el ámbito de las Relaciones Internacionales para su solución.

Michael Edwards, plantea ver a la cooperación internacional del siglo XXI en forma positiva y creativa. Si bien la cooperación es muchas veces utilizada como un instrumento político que resguarda la seguridad nacional del Estado donante, los Estados receptores de ayuda deben ser creativos en la recepción de la misma, a fin de encontrar e implementar las soluciones a los problemas, haciendo a su vez conciencia en los países donantes que la manera en que éstos pueden resguardar su propia seguridad nacional y disminuir amenazas es mediante la construcción de capacidades en los países en vías de desarrollo.

Este experto enfatiza la importancia del trabajo conjunto y global en los problemas mundiales, pero a su vez, la experiencia en el ámbito de la cooperación internacional le ha llevado a comprobar que ningún Estado sale del subdesarrollo en base a cooperación. La reducción de problemas como el hambre y pobreza requiere de instituciones locales fuertes, de gobiernos que respondan a las demandas sociales, coaliciones capaces de quebrar la presión de las élites locales. Por lo tanto, la propia fortaleza del Estado es mucho más importante que la cooperación que éste pueda

recibir para solucionar sus problemas, aunque no por esto la cooperación internacional deja de ser importante.

Hablando ahora acerca de la institucionalidad y las fortalezas de un Estado, es necesario mencionar el concepto de las políticas públicas. Según una publicación de Eugenio Lahera Parada (2002), llamada "Introducción a las políticas públicas," las políticas públicas son las soluciones específicas del cómo manejar los asuntos públicos. Un concepto tradicional de política pública que menciona Lahera citando a Meny y Thoenig (1992) es el siguiente "*las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.*"

Las políticas públicas son instrumentos diferentes a las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas. Sin embargo, éstas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento (Lahera, 2002). A partir de esto es que se explica cómo PESAN, que surge de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, implica la participación de diversas instituciones y factores en su cumplimiento.

Si bien en el plano nacional son las políticas públicas las que indican el camino de acción del Estado, en el ámbito de las relaciones internacionales, los Estados recurren a instrumentos jurídicos internacionales (tratados) para regular y enmarcar las relaciones entre los sujetos de derecho internacional público.

Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un Tratado es un documento escrito suscrito entre dos o más Estados, bajo los principios del derecho internacional que puede adquirir varias denominaciones. Por denominaciones debe entenderse las formas que puede adquirir un tratado, que son varias: concordato, carta, pacto, declaración, etc.

Se toma en particular a la Declaración, la cual es un instrumento jurídico que es más que todo una manifestación formal que hace un delegado o representante gubernamental o estatal, sobre un asunto específico con el fin de darlo a conocer

oficialmente en una conferencia internacional y a los participantes en ella. Manifiesta la política o conducta que se piensa seguir en el futuro por uno o varios Estados.

La Declaración de París que he mencionado con anterioridad no tiene un carácter vinculante para los Estados signatarios de la misma. El cumplimiento de los compromisos adquiridos en dicho documento jurídico recae más que todo en cuestiones ético-jurídicas. Es por esto mismo que muchos de los compromisos adquiridos en dicho tratado internacional no se han traducido en acciones concretas prontas.

Se han realizado conferencias y reuniones internacionales para dar seguimiento a dicha Declaración y evaluar el desarrollo de la ayuda internacional; sin embargo, el propio carácter no-vinculante de dicha Declaración dificulta que los Estados realicen un estricto apego a lo que la misma plantea.



## CAPÍTULO II

### **2. ANTECEDENTES DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PESAN):**

Son diversos los intentos que se han hecho en torno a la inseguridad alimentaria en Guatemala, pero debido a que no ha existido una coordinación entre todos estos intentos, el impacto real de los mismos ha sido mínimo.

Desde la década de los setenta se han venido dando esfuerzos gubernativos parciales en torno al tema alimentario. Son parciales porque éstos no se realizaban bajo una Política de Estado de Seguridad Alimentaria. Dichos esfuerzos se remontan a la década de los 70's, cuando la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) elaboró lineamientos de una política, los cuales no lograron consolidarse como política. Luego se identificó la necesidad de contar con un grupo de coordinación para elaborar un plan nacional de nutrición. Estos primeros esfuerzos evidenciaron la problemática en torno al tema alimentario, pero la coyuntura nacional con el conflicto armado interno, y la coyuntura internacional impidieron que se le prestara mayor atención al tema.

A partir de los 90's, se creó un grupo focal para la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), el cual produjo el Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996. Posterior a esto se realizó un seminario-taller con diversos sectores y de esto surgió una agenda de trabajo, consolidándose así el CONASAN. CONASAN elaboró una propuesta para la Política Nacional de Seguridad Alimentaria de 1996-2000 y Nutricional y un Plan de Acción. Dicha propuesta fue aprobada.

Debido a que la política propuesta por CONASAN culminaba en el año 2000, a partir de este año se reinicia el debate y los esfuerzos gubernativos y de sectores de la sociedad civil para elaborar una Política de Estado de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta política se creó a inicios del siglo XX y fue oficializada en el año 2005, junto con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) mediante el

Decreto 32-2005. La Ley de SINASAN crea los niveles de acción del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y el ente coordinador que es la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). (García y Cuéllar, 2010: 16)

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) se oficializa durante el gobierno de Oscar Berger, y se crea bajo el marco de la Constitución Política de la República de Guatemala, de los Acuerdos de Paz y de los compromisos internacionales adquiridos en Cumbres Internacionales e instrumentos internacionales tales como la Declaración de Roma y las Metas del Milenio.

En el año 2007 se llevaron a cabo elecciones presidenciales en Guatemala, en las cuales salió vencedor Álvaro Colom, del Partido de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), quien vino a hacer gobierno luego de Oscar Berger. La propuesta política de Álvaro Colom giraba en torno a la socialdemocracia, lo cual implicó la implementación de un gobierno con un enfoque social y un nuevo modelo de política social en Guatemala.

El enfoque social del gobierno de Álvaro Colom se desprende de la necesidad de abordar dos de los mayores problemas que aquejan a Guatemala y al resto de América Latina: la pobreza y la desigualdad. La pobreza y la desigualdad se incrementan en la región a partir de que los gobiernos dejaron de invertir en el factor humano debido al elevado endeudamiento del sector público con el sector financiero. Este endeudamiento caracterizó a la década de los 80, y es por ello que se le conoce como la Década Perdida, ya que durante este período la región experimentó un retroceso social.

En la década de los 90s, el sector financiero se encarga de implementar una serie de medidas y reformas económicas que lo único que pretendían era asegurarse que los gobiernos cumplieran sus compromisos de pago. Estas reformas se diseñaron e implementaron a la medida de las necesidades del sistema financiero, pero no a medida de las necesidades de las naciones latinoamericanas.

Las reformas de los noventa llevaron a los gobiernos a concentrarse en el factor económico, por lo que el factor social quedó relegado y subordinado al económico. El modelo neoliberal pretendía entonces que la solución a los problemas sociales viniera por medio del mercado. Este modelo característico de los noventa generó elevados costos sociales que resaltaron aún más los problemas sociales que las naciones latinoamericanas venían acarreado por décadas. (Franco, 2010: 4)

Los elevados costos sociales hacen que el modelo neoliberal se cuestione y surjan propuestas de cambio sobre la estrategia de desarrollo en la región. Esto llevó a una reorientación de las políticas públicas, sobre todo de la política social, a manera de abordar las diversas demandas sociales mediante políticas públicas. (Sottoli, 2002:48)

Este nuevo enfoque de la política social, conocido como política social emergente, cuyo objetivo principal es reducir la exclusión social y aumentar la equidad social, comienza a tomar forma en diversos países latinoamericanos, generando un cambio de paradigmas de la política social en la región.

El discurso de la política social emergente “*propugna la universalidad en el acceso a servicios básicos, pero combinada con acciones focalizadas para sectores excluidos como mecanismos de compensación e igualación*” (Sottoli, 2002: 55). Es bajo este discurso y marco emergente que se diseña e implementa la política social del gobierno de Álvaro Colom a partir del año 2008.

El enfoque de política social emergente tiene entre sus objetivos principales el generar cohesión social, en este marco, la cohesión social es parte de la solidaridad social necesaria para que los miembros de la sociedad sigan vinculados a ella por medio de lazos fuertes y numerosos (CEPAL, 2007: 15), esto quiere decir que por cohesión social se entiende la reducción de brechas sociales y de exclusión a fin de crear un sentido de pertenencia y unión de los individuos a la sociedad.

Por lo anterior, el concepto de “Cohesión Social” fue clave en el período de campaña de Álvaro Colom y en el ejercicio de su gobierno propiamente. De hecho, la implementación de este nuevo modelo de política social vino a concretarse en los llamados Programas de Cohesión Social, los cuales estaban compuestos por

Programas de Transferencias Condicionadas tales como Mi Familia Progresá (MIFAPRO), Bolsa Solidaria, entre otros.

Hay que mencionar que antes de que los programas de Cohesión Social entraran en funcionamiento, las acciones desarrolladas por el Estado encaminadas a incrementar el bienestar de la población se daban de manera dispersa en varios ministerios, y no existía un ente encargado de desarrollar la política social en Guatemala.

Tomando de referencia las experiencias latinoamericanas sobre la implementación de este modelo de política social emergente, la institucionalidad ha tomado un papel preponderante para determinar el éxito o fracaso en política social. Lo anterior no quiere decir que los programas de Cohesión Social fueron un fracaso, sino que simplemente su falta de institucionalidad representó una debilidad y un reto para los mismos. El problema observado con Cohesión Social en su inicio fue la falta de institucionalidad, ya que fungió como una estructura paralela que se sobrepuso a la institucionalidad del gobierno (Mack, 2012).

Diversos estudiosos concuerdan en que el tema de la pobreza no es tarea exclusiva de la política social, al contrario, es una tarea integral que se extiende a todas las políticas públicas. Por ello fue que la implementación de los programas de Cohesión Social como política social que se pretendía extender a otras políticas públicas (tales como la política educativa, alimentaria, de salud, económica, etc.) y su falta de institucionalidad entró en contradicción con la institucionalidad de las políticas públicas. Un ejemplo de esto es la política alimentaria.

La SESAN, que es parte de la política pública alimentaria, surge en el año 2005 como el ente coordinador y de planificación técnica del SINASAN. El mismo Decreto 32-2005, que crea el marco legal del SINASAN, cuyo texto ha sido bien calificado por expertos internacionales (García, 2011), establece las siguientes funciones para la SESAN:

- Coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional

- Articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.
- Encargada de establecer los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional en el tema alimentario.
- Coordinación de la formulación del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como su actualización, ejecución, seguimiento y evaluación, y apoyar a las instancias ejecutoras en la planificación y programación de los planes operativos.
- Propiciar la existencia de canales de comunicación, consulta y coordinación entre gobierno, sociedad civil y la cooperación internacional.

Se puede deducir de las anteriores funciones que básicamente la función por mandato legal de la SESAN es coordinar y planificar todo lo referente a seguridad alimentaria. No obstante, a los programas de Cohesión Social, por su esencia extensiva a otras políticas públicas, se le asignaron funciones que le correspondían a la SESAN. Orlando Blanco, funcionario y simpatizante del gobierno de Álvaro Colom, dijo lo siguiente en un discurso impartido en la II Conferencia Internacional Democracia y Justicia Social:

Hemos logrado a través de Cohesión Social, que como ustedes ya conocieron, **no es una institución, Cohesión Social es una coordinación interinstitucional.** Como mínimo lo que teníamos que hacer era poner en sintonía y en coordinación las diferentes instituciones encargadas de generar política social y eso es Cohesión Social... (SEPAZ, 2011: 98)

El gobierno de Álvaro Colom reconocía a Cohesión Social como una coordinación interinstitucional. La función que se le asignó a Cohesión Social prácticamente vino a anular la función de la SESAN, a pesar de que de acuerdo con la jerarquía normativa, la Ley de SINASAN es superior al Acuerdo Gubernativo que creó a Cohesión Social.

Los programas de Cohesión Social fueron varios, de los cuales el programa estrella fue MIFAPRO, y de hecho fue el eje central de la política social del gobierno de Álvaro Colom. MIFAPRO se constituye en la herramienta de protección social para abordar la articulación de políticas sociales de salud, educación y nutrición. (PNUD, 2011: 19)

MIFAPRO es un programa que se ubica dentro del marco de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), y sigue los lineamientos de programas similares ejecutados exitosamente en América Latina, los cuales han demostrado que la implementación de este tipo de programas de protección social va en la vía correcta para reducir pobreza y desigualdad. Datos de la CEPAL (2010) aseguran que alrededor del 19% de la población latinoamericana ha sido beneficiada con los PTC.

Los PTC forman parte del nuevo modelo de política social contra la pobreza, ya que pretenden reducirla mediante la implementación de programas de protección social más amplios e integrales. Estos inician en América Latina a partir de la década de los noventa, siendo Brasil y México los primeros en implementarles. A partir del precedente que estas dos naciones sentaron, el sistema de las PTC se extendió al resto de América Latina. En el 2010, los PTC estaban presentes en 18 países. (Cecchini y Madariaga, 2011)

Los PTC consisten en entregar recursos monetarios y no monetarios (tales como suplementos alimenticios, mochilas con útiles escolares, entre otros) a familias con menores de edad, que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Esta entrega de recursos se condiciona a que los beneficiarios de las transferencias cumplan con ciertos compromisos y conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011: 13). La selección de la población objetivo y focalización de los PTC varía de país a país, dependiendo del tipo de programa y las necesidades de la nación.

En el caso de Guatemala, MIFAPRO fue un PTC dirigido a familias en pobreza con miembros menores de 15 años. Consistía en entregar un bono de Q150 para ser utilizado en salud, y otro bono de Q150 para ser utilizado en educación. En algunos municipios se entregó posteriormente un bono adicional de nutrición por Q100, pero

este fue solamente un ejercicio piloto en 4 municipios. El ex Presidente Álvaro Colom y la dirigente de Cohesión Social, Sandra Torres, creyeron firmemente que aumentar el gasto social en un momento de crisis era la respuesta correcta en términos morales y económicos (cuando inició el gobierno de Álvaro Colom, Guatemala estaba sufriendo los efectos de la crisis económica por la que atravesaba EEUU y el alza del barril de petróleo), pues las familias con necesidad gastarían rápidamente las transferencias monetarias y éstas a su vez estimularían a economía. La implementación de los PTC iba acorde a la orientación política del gobierno, que consistía en privilegiar y priorizar el desarrollo social y la atención a los pobres.

A pesar de las críticas, MIFAPRO se caracterizó por el paso acelerado de su concepción, diseño, instrumentación y expansión. Los escasos antecedentes de política social en Guatemala hicieron que el gobierno de Álvaro Colom pusiera en marcha los PTC de manera rápida (PNUD, 2011: 28). La rapidez en la implementación de estos y su sobreposición a la institucionalidad del gobierno, impidió que ciertos planes y programas gubernamentales se desarrollaran de manera integral y coordinada interinstitucionalmente.

La coordinación es un elemento importante en la implementación de cualquier política, plan o proyecto, sobre todo a partir de que las políticas sociales dejaron de ser financiadas exclusivamente por el gobierno y pasaron a contar con la participación de una pluralidad de sectores (entidades internacionales y sector privado). La participación de diversos sectores es parte del modelo de política social emergente, y es una manera de potenciar los recursos. Para mencionar un ejemplo concreto de un plan nacional con diversos sectores involucrados en su ejecución me voy a referir al Plan Nacional Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESAN) diseñado por el gobierno de Álvaro Colom para atacar la desnutrición y otros males nutricionales.

El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN 2009-2012), se crea para asegurar el cumplimiento de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta política conlleva a la formulación de intervenciones que permitan avanzar en el cumplimiento del Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

PESAN 2009-2012 tiene como antecedentes inmediatos los intentos de la administración de Oscar Berger por formular PESAN 2007-2016, el cual se dice no contenía acciones concretas a nivel operativo y se estancó puramente en idealismos. Por ello, la administración de Álvaro Colom tuvo que re-diseñarlo y es así como crea en su primer año de gobierno al Plan Coyuntural “Intervenciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis” y los Planes Operativos Anuales Interinstitucionales Integrados en 2008 y 2009. (PESAN, 2009: 1)

Los referentes anteriores se tratan de aglutinar en PESAN 2009-2012, el cual se diseña en un momento difícil para el país, ya que durante el primer año de gobierno de Álvaro Colom, el país se vio afectado por el alza en el precio del barril de petróleo que generó un alza en los precios de los alimentos, y estos a su vez ocasionaron efectos negativos sobre los índices de inseguridad alimentaria.

Para la formulación de PESAN 2009-2012 se tomaron en cuenta los principios del “Plan de Esperanza” del Gobierno de Álvaro Colom, los cuales estaban contenidos en su Política de Desarrollo Social y Estrategia de Nutrición, así como las estrategias del Consejo de Cohesión Social. (PESAN, 2009: 1)

Entre los elementos que se pueden mencionar que afectaron la ejecución del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESAN 2009-2012), está primeramente el hecho de que Cohesión Social vino a absorber muchas de las funciones atribuidas a la SESAN (SESAN es el ente encargado de coordinar la ejecución de PESAN).

Pero no fue únicamente Cohesión Social quien realizó tareas que le correspondían a SESAN, también otras instituciones como CONRED y SEGEPLAN tomaron funciones de coordinación técnica que le corresponden a la SESAN (García, 2011). Esto se dio sobre todo en momentos de crisis y emergencia nacional, tales como los de la erupción del volcán Pacaya y la tormenta Agatha.

Este desfase de funciones afectó la capacidad de liderazgo que por mandato legal le correspondía ejercer a la SESAN en la dirección del plan nacional. Un informe de PNUD, (2011) establece que la no existencia de un marco jurídico que establezca responsabilidades claras y formales limita severamente la continuidad y eficiencia de

las políticas y planes. Además de que el no contar con una coordinación real de funciones atenta contra la eficacia y eficiencia de manejo de recursos.

En términos presupuestales, debido a que Cohesión Social y MIFAPRO fueron los ejes centrales del gobierno de Álvaro Colom, el gobierno asignó mayores recursos a MIFAPRO que a la ejecución de PESAN. Según datos de la proyección presupuestaria de PESAN y datos de un análisis elaborado por FUNDESA, en el año 2009, MIFAPRO recibió 2,254.8 millones de quetzales y PESAN recibió 2,176.5 millones de quetzales. En el año 2010, PESAN recibió 2,350.62 millones de quetzales y MIFAPRO 2,657.3 millones de quetzales. Las cifras anteriores se alinean con lo expuesto anteriormente sobre el hecho de que MIFAPRO fue el eje central de la política social de Álvaro Colom, y el plan nacional quedó subordinado. Esto quiere decir que MIFAPRO generó costos de oportunidad ya que *a/ establecerlo como prioridad, y dada la escasez de recursos financieros y humanos, ese costo de oportunidad se reflejaba en otras actividades que se dejaban de hacer.* (Fuentes, 2011: 126)

En adición a lo anterior, si a la SESAN se le asignaba por mandato legal la función de diseñar y documentar el sistema de información referente al tema alimentario a nivel nacional para tomar medidas de acción en base a resultados, el hecho de que Cohesión Social tuviera debilidades en cuanto a mecanismos de evaluación para medir el impacto de la ayuda (PNUD, 2011: 35) dificultaba contar con dicho sistema de datos. Y de hecho el propio documento de PESAN, en su versión actualizada en agosto de 2011, menciona cómo el carecer de información ha afectado la planificación, monitoreo, evaluación y corrección del plan.

Desde la perspectiva social y ciudadana, la inclusión de la sociedad en la implementación de PESAN ha perdido credibilidad. SINASAN cuenta con un ente de participación ciudadana y consulta llamado INCOPAS, pero las opiniones y sugerencias que ha hecho dicho ente al Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional no han sido tomadas en cuenta. Es más, el Gobierno ha prestado mayor atención a la Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutrición, que es una entidad paralela no contemplada en la ley de SINASAN, que a INCOPAS. (García, 2011)

Por otro lado, el fuerte debate que presentaron los medios de comunicación en torno a la politización de los programas de Cohesión Social debido a que la persona central en el manejo y coordinación de estos programas, que era Sandra Torres, esposa del entonces Presidente Álvaro Colom, pretendía lanzarse como candidata presidencial en las elecciones presidenciales del año 2011, afectó la percepción y participación del sector privado e internacional en PESAN. Al ser difundidos como programas politizados, tanto el sector privado como la cooperación internacional pierden credibilidad y confianza en el gobierno y en la efectividad de su ayuda.

A pesar de lo difundido por los medios de comunicación, estudios confiables han venido a demostrar lo contrario. Se dice que los programas de Cohesión Social sí tuvieron cierto nivel de politización, pero fue una percepción de bajo nivel de politización o manipulación electoral. (PNUD, 2011:40).

El nivel de percepción de politización de los mismos deviene del hecho de que Sandra Torres utilizó los programas de Cohesión Social como plataforma para su próxima candidatura presidencial y así ser sucesora del gobierno de Álvaro Colom. Dichos programas le fortalecieron políticamente ya que la población la identificaba a ella con los programas.

*"A Sandra Torres parecía moverle el dicho que dice - En política, lo que no se hace pronto, no se hace"* y por ello es que hubo prisa por hacer que los proyectos de Cohesión Social funcionaran, pero por esto mismo, no siempre iban acompañados de la mejor asesoría. (Fuentes, 2011)

La habilidad política de Sandra Torres y su poder de injerencia en el gabinete presidencial, le colocó a nivel del vicepresidente de la República. Cohesión Social llegó a ser más importante que el gabinete presidencial, y esto se evidenció en el tema del presupuesto, pues Sandra Torres ejerció presiones para que por distintas vías indirectas hubiera recursos para los programas de Cohesión Social (Fuentes, 2011:191). Y precisamente esto fue lo que se prestó a malinterpretaciones en el manejo de fondos, pues eran fuertes las cantidades de dinero que se destinaban a Cohesión Social, pero a su vez, al ocupar un cargo sin ninguna responsabilidad legal,

esta se desentendía de cualquier responsabilidad pública, por lo que no estaba sujeta a una rendición de cuentas ante las entidades del Estado.

El descontrol sobre el uso de fondos públicos, la disipación de energía social al querer “aparentar” que existe participación y apoyo ciudadano, la disipación de tiempo al diseñar y negociar diversidad de planes y la disipación de conocimientos cuando cada gobierno anula lo que hizo el gobierno anterior e instaura lo que considera es lo mejor, es algo grave en programas de combate a la pobreza y de combate al hambre. La solución para evitar la disipación de recursos, energía social, tiempo y conocimientos es implementar una agenda operativa compartida entre los diversos sectores y que vaya de gobierno a gobierno. (Gordillo, 2004: 362)

El diseño e implementación de una política social con enfoque “emergente” es un avance para el país. De hecho diversos informes han comprobado que programas como los PTC instaurados a partir del gobierno de Álvaro Colom llevan al país por la senda correcta. La crítica que se le hizo a Cohesión Social sobre su carencia de institucionalidad ha sido mermada durante el gobierno actual mediante la creación del Ministerio de Desarrollo Social, sin embargo persiste la necesidad de lograr una coordinación y articulación de planes sociales para que así se potencie su capacidad para generar capital humano.



## CAPÍTULO III

### 3. LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

La historia de la ayuda moderna tiene sus antecedentes con el colonialismo. Debido a que el colonialismo fue la forma en que las naciones más avanzadas interactuaban con las menos avanzadas, dicha actividad fue motivada por el deseo de estimular y explotar la actividad económica en el extranjero; el proporcionar tecnología, asistencia técnica y capital de inversión era parte del proceso de colonialización. Es hasta inicios del siglo XX, cuando los poderes coloniales se plantean suministrar asistencia para apoyar aspectos generales de desarrollo económico que no necesariamente estuvieran ligados a la explotación y extracción. Por lo tanto, los inicios de las relaciones de cooperación y de ayuda externa tienen una naturaleza colonial. (Goldin y Reinert, 2007: 168)

Los flujos de ayuda han ido cambiando de acuerdo al contexto internacional bajo el que se desarrollan. Uno de los sucesos más importantes del siglo XX que vino a modificar las Relaciones Internacionales, y por consiguiente, la ayuda externa, fue el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría.

La Ayuda o Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) tienen sus antecedentes en el Plan Marshall que se ejecutó tras la segunda guerra mundial. El cual tenía como fin colaborar en la reconstrucción de Europa. El Plan Marshall se desarrolla bajo el nuevo marco de relaciones internacionales que se instaura a partir de la Segunda Guerra Mundial, este era un plan de asistencia bilateral entre los EEUU, Europa e instituciones multilaterales creadas para facilitar el incremento de la asistencia. El Plan Marshall tenía tras de sí, el colaborar en la reconstrucción de Europa para contener el comunismo soviético y reactivar el comercio internacional con Europa. Así fue como "*a la sombra de la segunda guerra mundial se articuló por primera vez la arquitectura de la ayuda internacional.*" (Goldin y Reinert, 2007: 170)

La historia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se remonta a la instauración del Plan Marshall y al Programa de Asistencia

para el Desarrollo Internacional de 1950. Ambos darían paso a la formulación de la Iniciativa Kennedy de 1961 (Ley de Ayuda al Exterior), fecha en que se crea la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Martínez, 2011). A partir de la creación de esta agencia, acciones similares se desarrollaron en naciones como Suecia (1962) y Gran Bretaña (1964).

USAID, es la agencia responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de los Estados Unidos en todo el mundo. Ésta otorga ayuda al desarrollo a más de 100 países. Dicha ayuda proviene de los impuestos que pagan los estadounidenses, y se otorga en función de las metas de la política exterior de los EEUU. Esta ayuda representa menos de la mitad del uno por ciento del PIB de EEUU. Lo cual no sigue los lineamientos y criterios pactados en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, llevada a cabo en Monterrey, México en el año 2002, donde se instó a los países desarrollados a donar el 0.07% de su PIB como ODA para los países en desarrollo a fin de solventar la pobreza bajo la que viven millones de personas en estas naciones.

El modelo que se instauró a partir del Plan Marshall, con el uso de instituciones y agencias internacionales de ayuda, perdura hasta nuestros días.

Hoy por hoy, vemos que a pesar de que han pasado más de 50 años desde que USAID se creó, una constante en la manera de operar de esta agencia ha sido el trabajar en base a los objetivos e intereses de la política exterior estadounidense, la cual impide dar prioridad a las necesidades de la nación receptora de la ayuda.

En la actualidad, son tres los objetivos estratégicos de las relaciones de cooperación de USAID con Guatemala, éstos son: Democracia y Gobernabilidad, Educación y Salud, y Crecimiento Económico. La seguridad alimentaria se trabajó de manera transversal ya que se vincula con los tres objetivos estratégicos de USAID. Para Estados Unidos la seguridad alimentaria es un asunto del desarrollo que debe ser atacado de manera integral y no sectorial, por ello es que consideran al tema de seguridad alimentaria como eje transversal.

### 3.1 COOPERACIÓN DE USAID EN SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GUATEMALA

Tomando en cuenta que USAID es una agencia que nace bajo el contexto de la Guerra Fría, el modelo de ayuda de dicha agencia para Guatemala es hasta inicios de la década de los noventa, geopolítico. El enfoque geopolítico de la ayuda estuvo presente a lo largo de toda la Guerra Fría, y fue una práctica no sólo de Estados Unidos sino también de la Unión Soviética.

Debido a que Guatemala fue uno de los lugares donde se materializó el conflicto este-oeste mediante el conflicto armado interno que duró 36 años, la ayuda de EEUU estaba dirigida principalmente hacia la capacitación militar con el fin de exterminar a los grupos guerrilleros, a quienes se les asociaba con la ideología comunista. El mismo Estado guatemalteco intensificó y centró su actuar en el tema militar, dejando por un lado las necesidades básicas de la población (Solís, 2012: 30). La postergación de la atención de estas necesidades a lo largo de la historia de Guatemala es lo que hace que hoy por hoy gran parte de la población guatemalteca atraviese una diversidad de problemas sociales, siendo la desnutrición e inseguridad alimentaria uno de ellos.

La ayuda de EEUU en seguridad alimentaria durante los inicios de conflicto armado interno se vincula con la famosa Alianza para el Progreso, que fue una especie de Plan Marshall para Latinoamérica. En 1961, el entonces presidente de EEUU, John F. Kennedy dio un discurso ante funcionarios latinoamericanos y estadounidenses donde presentó su propuesta de Alianza para el Progreso.

La Alianza para el Progreso nace a partir de que el gobierno de EEUU asocia los problemas sociales con el avance del comunismo, ya que parte del discurso legitimador de dicha ideología implicaba el cambiar las estructuras que sumían a la población en pobreza. Por ello para EEUU las revoluciones sociales había que evitarlas a toda costa, pues se asociaban a la ideología comunista.

La Revolución Cubana de 1959, sentó un precedente en el continente americano y representó un golpe al ego estadounidense, ya que EEUU siempre vio a la región latinoamericana como parte de su dominio. A partir de este suceso, EEUU intensificó

sus esfuerzos de ayuda en el resto de América Latina, a fin de evitar otra revolución como lo fue la Revolución Cubana.

Es a la sombra de este suceso que surge esta Alianza para el Progreso. La Alianza para el Progreso aparece como un programa de mejoras sociales mediante la cooperación técnica y de promoción de desarrollo del Tercer Mundo. Buscaba demostrar que los países desarrollados estaban interesados en promover el progreso del Tercer Mundo. Pero lo que esta Alianza para el Progreso realmente buscaba era impedir la aparición de grupos insurgentes y abrir paso al desenvolvimiento del sector privado y del capital estadounidense. (Aguirre, 2012)

La ayuda que se otorgara como parte de Alianza para el Progreso sería por alrededor de diez años, canalizada mediante USAID y agencias financieras multilaterales tales como el Banco Internacional para el Desarrollo (BID).

En la década de los sesentas y setentas, la ayuda de USAID en seguridad alimentaria consistió puramente en la entrega de granos básicos a las personas más necesitadas, este fue el núcleo de la estrategia de EEUU para América Latina para promover la productividad, producción, comercialización y almacenamiento de granos básicos (USAID, 2010: 34). La manera en que se medía el éxito de estos programas era mediante el recuento de personas que habían recibido los granos, la cual era una estrategia bastante superficial, pues no atacaba el problema alimentario de fondo.

Con la llegada de Reagan a la Presidencia de EEUU de 1981 a 1989, la asistencia de USAID se vio disminuida, además de que el propio conflicto armado interno complicó la expansión de la presencia estatal y de la ayuda internacional en el territorio guatemalteco.

El apoyo que USAID dio a la seguridad alimentaria a partir de los 80, se concentró en la promoción y desarrollo de las exportaciones agrícolas no tradicionales. Este cambio deviene de que a partir de los 80, la estrategia de USAID se concentró en los mercados a fin de estabilizar los sistemas financieros, ya que la mayor parte de la región latinoamericana, incluida Guatemala, atravesaban por una crisis económica y financiera (período conocido como la Década Perdida).

A partir de los 80, los productores de granos básicos quedaron relegados y olvidados. De hecho la asistencia que se brindó a los pequeños productores de granos básicos durante esta década, provino de organizaciones privadas voluntarias. Pero el poco apoyo del gobierno y los recursos limitados de estas organizaciones tuvieron un apoyo limitado en este sector. (USAID, 2010: 35)

Durante la década de los 90, la estrategia de ayuda de USAID cambia. Los principales factores que produjeron un cambio en la estrategia de asistencia de esta agencia fueron el final de la Guerra Fría, la firma de los Acuerdos de Paz y el auge del modelo de desarrollo sostenible mediante la Cumbre de la Tierra y la Declaración de Río en 1992. El modelo de desarrollo sostenible es un modelo de desarrollo que además de generar crecimiento económico, distribuye los beneficios de este crecimiento equitativamente haciendo un uso racionado de los recursos en el presente, sin comprometer el acceso de las futuras generaciones a los mismos.

En esta década, el tema de la seguridad alimentaria tuvo una incidencia global en el tema de desarrollo y de ayuda. Es por esto que a partir de los noventa y hasta la fecha, USAID adopta un enfoque orientado al desarrollo y la capacitación del consumo en el tema alimentario como parte de su estrategia de ayuda.

Además de esto, otra de las características de la cooperación actual de USAID en Guatemala, es que ésta agencia opera en base a alianzas público-privadas para la ejecución conjunta de programas de desarrollo. Es decir que para el desarrollo y ejecución de los fondos de USAID, ésta agencia opera con ONG 's (tales como Share, Save the Children, Mercy Corps, entre otras) y con el apoyo de ciertas instituciones privadas tales como Agexport y Anacafé.

Según datos de USAID, el financiamiento de dicha agencia para Guatemala es de aproximadamente US\$40 millones anuales, de los cuales entre \$16 a \$18 millones son para abordar el tema alimentario, esto es aproximadamente entre 40 y 45% del total de la ayuda. Dicha ayuda se entrega mediante asistencia técnica, capacitación, entrega de alimentos y entrega de equipo.

La gráfica a continuación, refleja lo que USAID destina en promedio a seguridad alimentaria.

Gráfica No. 1:



Fuente: Elaboración propia en base a datos de USAID

### 3.2 INCIDENCIA DE USAID EN SEGURIDAD ALIMENTARIA

USAID ha operado en Guatemala por más de 50 años pero la incidencia de ésta agencia en seguridad alimentaria no ha sido del todo fructífera. El problema alimentario y nutricional en Guatemala es crónico y ha tenido poco cambio desde la década de 1960, el cual se agudiza con el cambio climático, crisis económicas y financieras, alza en precio de alimentos, entre otros. (Delgado, 2010: 27)

Datos del informe de desarrollo de PNUD y datos del Informe Técnico de USAID “Bases para el Mejoramiento de la Situación de Desnutrición Crónica en Guatemala” presentado en 2010, corroboran la focalización de la inseguridad alimentaria y desnutrición en Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Jalapa. USAID opera en ocho de estos

departamentos, Jalapa no es uno de ellos ya que no es parte de los departamentos que ellos catalogan como área de influencia de USAID, a pesar de ser uno de los departamentos más afectados por la inseguridad alimentaria.

Para complementar el panorama general sobre la situación de desnutrición en Guatemala, la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, alcanza en promedio el 49.3% y en los niños y niñas de seis a nueve años el promedio está en un 45.6%. Estos índices se concentran en el área rural con población indígena que vive en pobreza y pobreza extrema, sobre todo en niños y niñas menores de 5 años, en niños y niñas en edad escolar y en mujeres embarazadas y lactantes. (Cajas, Castillo, Sánchez y Villela, 2010)

Los datos anteriores provienen de censos nacionales que se han realizado en 1986, 2001 y 2008, los cuales permiten catalogar el retardo en talla para la edad de preescolares y escolares como el indicador de desnutrición crónica y el problema nutricional más importante para el país. (Delgado, 2010: 12)

Además de esto, el Informe Técnico de USAID (2010) indica cuáles son las variables asociadas a la situación de desnutrición de los escolares en el altiplano, que es la región donde se concentra el retardo en talla. Según datos de este estudio, la pobreza, el bajo nivel educativo, sobre todo en la madre, la falta de servicios básicos y la vivencia en condiciones ambientales insalubres son los principales condicionantes de la desnutrición crónica.

Según USAID (2010), la inseguridad alimentaria y desnutrición en Guatemala no se debe a la falta de disponibilidad de alimentos, sino a un acceso inadecuado a los mismos, causado por un bajo poder adquisitivo y una baja absorción de los nutrientes que proporcionan los alimentos consumidos.

Lo anterior se vincula con la definición que da la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre lo que es la seguridad alimentaria. En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria, llevada a cabo en 1996, se define a la seguridad alimentaria de la siguiente manera:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.

El concepto anterior se profundiza en un documento del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO, "Seguridad Alimentaria y Nutricional, Conceptos Básicos." De acuerdo con la definición que da la FAO, los ejes de la seguridad alimentaria son la **disponibilidad** de los alimentos (incluye la producción, importaciones, almacenamiento y ayuda alimentaria), la **estabilidad** (contar con insumos de contingencia en momentos de déficit alimentario), el **acceso y control** de medios de producción y alimentos del mercado y el **consumo y utilización biológica** de los alimentos (incluye factores como la inocuidad de los alimentos y el consumo de alimentos que respondan a las necesidades nutricionales).

Teniendo identificados los cuatro ejes que garantizan seguridad alimentaria y comparando estos ejes con la situación de inseguridad alimentaria en Guatemala y la perspectiva de USAID sobre la situación alimentaria en Guatemala, se puede decir que USAID identifica al componente del acceso y el consumo de los alimentos como las razones de que exista inseguridad alimentaria en Guatemala. Para USAID, "*la inseguridad alimentaria en Guatemala no es resultado del abastecimiento inadecuado de alimentos*" (USAID, 2010) es decir, el eje de la disponibilidad y estabilidad no son causas de la inseguridad alimentaria en Guatemala debido a que, según USAID, la demanda se logra satisfacer bien sea con la producción local o mediante la importación.

Se debe considerar que Guatemala es uno de los países más vulnerables al cambio climático ya que los periodos de sequía y lluvia afectan año con año a la producción nacional. "*La disponibilidad de alimentos en Guatemala ha mostrado una tendencia irregular desde la década de los 80. A partir de 1995 inicia un proceso de deterioro, hasta colocarse en un nivel crítico*" (ONU, 2012) Por lo tanto, pese a que USAID no considera al eje de la disponibilidad como causa de la inseguridad alimentaria, dicho componente es importante considerarlo ya que se vincula a fenómenos climáticos que

afectan cada vez más la producción del país, ocasionan escasez y por consiguiente afectan la disponibilidad de alimentos.

El mecanismo que se ha empleado en Guatemala para abastecer la escasez de alimentos en los mercados es la importación. No obstante, cuando se utiliza la importación para suplir la demanda nacional, se generan alzas en los precios de los alimentos, lo cual repercute en las finanzas de todos los guatemaltecos, pero que afecta en mayor medida a los más vulnerables.

Por otro lado, el Gobierno ve la inseguridad alimentaria en Guatemala como un problema multicausal que debe ser abordado de manera integral (PESAN, 2011). De hecho el marco normativo del tema alimentario en Guatemala, hace alusión a la importancia de los cuatro ejes (consumo, acceso, disponibilidad y aprovechamiento biológico) del concepto que da la FAO sobre la seguridad alimentaria para poder garantizarle.

Ahora bien, tomando en cuenta que USAID tiene identificadas las variables asociadas a la inseguridad alimentaria en Guatemala, se esperaría que los proyectos de USAID vinieran a atacar estas variables de manera directa, donde la falta de recursos para acceder a los alimentos es la causa principal. No obstante, los proyectos de USAID en el presente siglo se han concentrado en atención a la salud materno- infantil y de la niñez, integrado con planificación familiar, distribución de alimentos listos para consumir, incremento de la capacidad de manejo de recursos naturales y preparación para emergencias. Es decir, la ayuda de USAID ha ido dirigida hacia el eje de estabilidad, disponibilidad y consumo, pero no tanto hacia el eje principal, que es el de acceso a los alimentos.

La estrategia de ayuda de USAID sí aporta algo a la solución del problema alimentario en Guatemala, pero es una solución a medias, y similar a la que ha manejado en los últimos años, la cual no ha dado mayores resultados. Al ver los datos estadísticos e índices de la situación en el país, se puede observar que la desnutrición ha aumentado. De acuerdo a los registros estadísticos históricos, entre 1998 y 1999, la desnutrición crónica afectaba a un 46% de la población infantil, hacia el año 2002 afectaba a un

49.3% (Cajas et. al, 2010), hacia el 2008 a un 49.8% (Informe de Desarrollo Humano PNUD 2011-2012), incluso hay lugares en los que la cifra de desnutrición infantil podría representar más del 91% de la población, tal es el caso del municipio de San Juan Atitan en Huehuetenango, el cual encabeza en el mundo el índice de desnutrición crónica (Visión Mundial, 2012).

El Informe Presidencial 2008-2011 de Álvaro Colom menciona algunas mejoras en el tema de desarrollo social y en el tema alimentario como producto del enfoque social de su gobierno. La reducción en los casos de desnutrición aguda en niños menores de cinco años para el 2011, fue de 66.63% a 49.68%. En esto tuvo mucho que ver Cohesión Social ya que de 2008 a 2011, éste tuvo un incremento presupuestario del 329.9%. MIFAPRO que fue el programa estrella de Cohesión Social y que es un programa que contribuye al incremento de los ingresos y niveles de consumo principalmente en el área rural, especialmente en alimentación, tuvo un incremento del 727%.

Ya que según USAID el principal causante del problema de la inseguridad alimentaria en Guatemala es el bajo poder adquisitivo de los guatemaltecos para acceder a alimentos. Lo ideal sería que el enfoque de la ayuda de USAID fuera en función de lograr emplear a los padres de los niños que se encuentran con desnutrición o riesgo de desnutrición y combinarlo con capacitación de salubridad y consumo adecuado de alimentos en toda la familia. Y aquí es donde entran las políticas sociales, ya que estas buscan combatir la pobreza de manera integral y multidimensional, disminuyendo las desigualdades e injusticia social (Sottoli, 2002: 52).

Si se dotase de insumos y herramientas a estas familias, para que sean participantes activos en la solución de su situación, se lograría que los receptores de la ayuda dejen de ser dependientes de programas sociales ejecutados por el sector público o privado.

Como se mencionó con anterioridad, parte de la estrategia de USAID es entregar alimentos a las familias que ellos identifican en riesgo de inseguridad alimentaria, dirigiendo su ayuda hacia familias con niños menores de 2 años y/o con mujeres embarazadas que viven en pobreza y extrema pobreza. No obstante, se ha

comprobado que la ayuda alimentaria consistente en entrega de alimentos crea desincentivos para la producción agrícola local y atenta contra el desarrollo de los mercados locales, pues distorsiona la oferta y demanda, y por consiguiente los precios (FAO, 2006: 7). Por lo anterior, la entrega de alimentos no es la mejor estrategia para combatir la inseguridad alimentaria.

De acuerdo con un análisis de la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), existe un consenso casi mundial, el cual no recibe la aprobación de EEUU, para hacer que la ayuda alimentaria se envíe en efectivo para comprar los alimentos en el mercado local, pues de esta manera se logra activar la economía local. Alrededor del 92% de la ayuda alimentaria viene directamente de los países donantes. En el caso de EEUU, la ayuda alimentaria que su agencia de ayuda otorga, es distribuida por medio de los consorcios de ONG's estadounidenses, tales como CARE, Share, CRS, Save the Children, Visión Mundial, entre otras.

EEUU es el mayor donante de ayuda alimentaria a nivel mundial. La razón de esto es porque el otorgar ayuda alimentaria representa un gran negocio que beneficia a compañías estadounidenses (por ejemplo Cargill); es por ello que EEUU envía su ayuda alimentaria en especie y no aporta efectivo para compras locales. (Gauster, 2006)

En base a lo anterior, CONGCOOP asevera que la ayuda de USAID además de ser costosa y lenta, también distorsiona el comercio, pues parte de la modalidad de ayuda alimentaria de EEUU consiste en la venta de los productos en mercados locales para generar recursos para proyectos de desarrollo. (Gauster, 2006)

Además de lo anterior, hay que mencionar las consecuencias que ha generado sobre el tema de la seguridad alimentaria el Tratado de Libre Comercio (TLC) que Centroamérica tiene con EEUU. De acuerdo con el Informe de CONGCOOP (2011) "*Los 5 años de vigencia de este TLC y su impacto en el campo*", el modelo económico de apertura comercial que se implanta a partir del TLC con EEUU ha venido a fomentar la agricultura de exportación (que es el modelo que se ha venido manejando en el país por décadas), la cual ha distorsionado el mercado de tierras para la siembra alimentaria

en Guatemala, encareciendo los fertilizantes y el precio de los granos básicos, haciendo cada vez menos rentable la producción campesina de alimentos, afectando a todos aquellos pequeños productores que siembran para autoabastecerse y que venden el excedente de su producción para obtener ingresos adicionales.

El modelo agroexportador que fomenta el TLC con EEUU, ha generado pocos avances en el desarrollo humano. A pesar de que el sector agrícola es el principal empleador de Guatemala, más del 81% de los trabajadores no gana un salario acorde con los precios de la canasta básica, y solamente el 19% de estos goza de acceso a la seguridad social. Pese al nivel de empleo que el sector agrícola genera, entre el 2007 y 2010, el desempleo creció un 35%. (Ozaeta, 35: 2011)

El estudio de CONGCOOP asevera que el resultante de la falta de condiciones de vida en el campo debido al modelo agroexportador sumado a la falta de empleo a nivel nacional generan fenómenos de descomposición de la sociedad tales como la desnutrición. Tomando en cuenta las causas que estudios de CONGCOOP encuentran referentes a la inseguridad alimentaria, con las causas que USAID identifica, se puede decir que ambas instituciones coinciden en que el eje del acceso a los alimentos es una importante causa de la inseguridad alimentaria. No obstante, existe discrepancia respecto al papel que juegan los demás componentes de la seguridad alimentaria. Como bien se mencionó con anterioridad, para USAID, las causas de la inseguridad alimentaria en Guatemala son la falta de acceso económico a los alimentos y el mal consumo de los mismos (componentes de acceso y consumo). CONGCOOP y el Gobierno otorgan la misma importancia a los cuatro componentes de la seguridad alimentaria: consumo, acceso, disponibilidad y estabilidad.

Por lo tanto, resulta contradictorio que mediante instituciones de ayuda internacional tales como USAID, EEUU pretenda ayudar a combatir la inseguridad alimentaria, si por otro lado, el TLC que ésta potencia mundial tiene con Guatemala está aumentando la inseguridad alimentaria en el país, ya que el modelo agroexportador que dicho acuerdo fomenta (basado en su mayoría en la cosecha de productos no tradicionales), está encareciendo la tierra y cosechas de los pequeños productores.

### 3.3 USAID Y LOS PROGRAMAS DE COHESIÓN SOCIAL

Dado que los Programas de Cohesión Social vinieron a ser una sobreposición a la institucionalidad del gobierno de Guatemala y al propio marco legal de las instituciones y sus funciones, la relación entre USAID y los Programas de Cohesión Social tuvo sus discrepancias y diferencias.

USAID gestiona su ayuda en Guatemala mediante ciclos estratégicos de 5 años. Previo a que el ciclo inicie, USAID hace una convocatoria a ONG' s (entre las que usualmente selecciona a ONG' s estadounidenses). Esta convocatoria se hace en base a las metas y objetivos de USAID. Una vez USAID selecciona a las ONG' s con quienes trabajará durante el ciclo estratégico de ayuda, USAID gestiona fondos con estas organizaciones para la materialización de los proyectos de ayuda en áreas planificadas.

Para el momento en que los Programas de Cohesión Social entraron en funcionamiento, USAID ya había iniciado su ciclo de operación en el año 2007. Esto quiere decir que los programas de USAID ya se estaban llevando a cabo con las familias en el interior de la República.

La nueva forma de hacer política social del gobierno de Álvaro Colom y los programas de ayuda de USAID tuvieron sus roces. Según la Asistente del Programa de Seguridad Alimentaria de USAID Sonia Domínguez, quien fue entrevistada en octubre del año 2011, las dificultades que tuvieron para trabajar con el gobierno fue que éstos buscaron cierto protagonismo y querían trabajar las mismas familias que USAID ya estaba trabajando. Al final USAID tuvo que negociar con el Gobierno para que fueran ellos quienes se quedaran trabajando las áreas que ya habían iniciado a trabajar desde el 2007. Esta afirmación refleja que se dieron momentos en que ambas instancias ayudaron al mismo grupo de personas, ocasionándose duplicidad de funciones, lo cual es un impedimento para la efectividad de la ayuda y es precisamente lo que la Declaración de París pretende evitar. Esto se desarrollará más adelante.

El que ambas instituciones operaran en el mismo lugar se explica a partir de que no existió comunicación entre Gobierno y las instituciones de cooperación internacional.

La falta de coordinación y comunicación deviene a la vez de que a Cohesión Social se le dio un papel protagónico en la ejecución de la política social, pero pasaba por alto la autoridad que por mandato le correspondía a la SESAN y que era la que USAID reconocía.

La programación de la ayuda alimentaria es bastante compleja, y son bastantes los entes envueltos en la misma. En el caso de Guatemala vemos a SESAN, SEGEPLAN, CONRED, MAGA, Ministerio de Salud, entre otros, involucrados en el desarrollo de programas alimentarios. *“La eficacia y eficiencia de la ayuda alimentaria en apoyo a los objetivos de seguridad alimentaria y su capacidad para generar efectos adversos no deseados depende decisivamente de la forma en que se gestione.”* (FAO, 2006. 12)

En Guatemala, es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) la instancia encargada de ver lo referente a los convenios de cooperación para después presentarlos al Presidente de la República para su respectiva aprobación (Artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo). Los convenios de cooperación son elaborados entre la institución guatemalteca solicitante de la ayuda y la oficina técnica de USAID. Posteriormente se presenta a SEGEPLAN para que se lleve a cabo un análisis del mismo con el apoyo y opinión de instituciones guatemaltecas vinculadas al tema, para que así el convenio tenga aceptación de todas las partes interesadas.

No obstante, de acuerdo con el perfil diseñado por parte de SEGEPLAN sobre la cooperación bilateral de Estados Unidos en Guatemala, en la mayoría de casos, USAID ejecuta sus proyectos a través de unidades paralelas (organizaciones no gubernamentales (ONG), por lo que en los proyectos de USAID, el Estado de Guatemala no tienen ninguna participación, ya que sus proyectos no pasa por el proceso descrito anteriormente en SEGEPLAN.

Por lo anterior hay que mencionar el papel que juegan las ONG' s en el país. Si bien es cierto que éstas organizaciones buscan desarrollar actividades de interés público (salud, derechos humanos, etc.) y de políticas públicas, sobre todo de políticas sociales, las ONG' s han ido perdiendo credibilidad en nuestro país y en diversas partes del mundo. Una de las razones de la pérdida de credibilidad en estas instituciones se debe

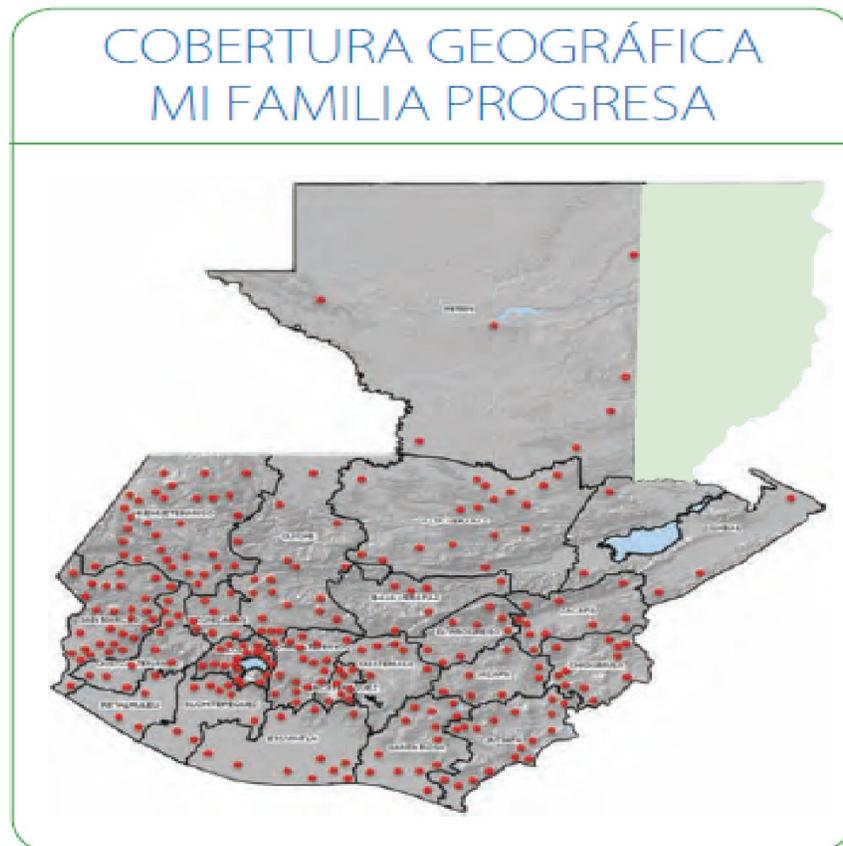
al mal manejo de fondos públicos que éstas han hecho, ya que éstas han sido fuente de enriquecimiento ilícito para algunos. Pero además del mal manejo de fondos, se ha visto como naciones como EEUU las utiliza para operar de manera independiente y paralela al gobierno, atentando contra la soberanía del Estado. Esto se ha evidenciado en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela; donde las relaciones diplomáticas han sido afectadas e incluso suspendidas debido a esto. Esto lleva a su vez a cuestionar la AOD de EEUU en Guatemala, debido a que esta se gestiona mediante ONG's.

Continuando con la relación entre Cohesión Social y USAID, se debe mencionar el factor político que jugó Cohesión Social en el país. La dirigente de Cohesión Social, que como ya se mencionó con anterioridad fue Sandra Torres, tenía un particular interés en que la población le asociara a los Programas de Cohesión Social para así salir favorecida cuando ésta se lanzase como candidata presidencial. Por ello se puede decir que Sandra Torres tenía un particular interés en la cobertura de Cohesión Social.

MIFAPRO, que fue el principal programa de Cohesión Social, en dos años llegó a cubrir al 22.6% del país, lo cual es equivalente al 45% de la población que se encuentra en situación de pobreza. A fines del año 2008, el programa llegaba a 89 municipios, para enero del 2011, llegó a 302 municipios, lo que representa el 90% del total de municipios en el país. (PNUD 2011)

El mapa que se presenta a continuación, fue extraído del Informe de Apreciación Sustantiva de MIFAPRO, presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2011, el cual permite observar la cobertura de MIFAPRO al año 2011.

Gráfica No. 2:



Fuente: Informe de Apreciación Sustantiva de MIFAPRO, PNUD 2011.

Los mapas de pobreza, desnutrición crónica y riesgo de inseguridad alimentaria coinciden en que las poblaciones del área rural, sobre todo indígenas, que habitan en las regiones del Altiplano Nor-Occidental, las Verapaces y algunos municipios de Chiquimula y Jalapa, son las áreas más vulnerables. (PESAN, 2009)

Considerando que MIFAPRO llegó prácticamente a casi todos los municipios del país, éste programa también trabajó las áreas priorizadas por el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN).

Según informes de USAID, para ésta agencia, son ocho los departamentos que se catalogan como áreas de influencia de USAID y que son las que ellos identifican como

las prioritarias, estas son: Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz.

Por lo anterior se puede comprobar lo que la asistente del área de seguridad alimentaria de USAID afirmó al mencionar que Cohesión Social y USAID tuvieron cobertura en las mismas áreas, generando duplicidad de funciones, pues ambas instituciones coincidieron en que el Altiplano del país, compuesto por: Chimaltenango, Sololá, Quiché, Quetzaltenango, Totonicapán, Huehuetenango y San Marcos, eran zonas prioritarias.

A pesar de la coincidencia en las áreas de cobertura de los programas, algo que se le criticó a Cohesión Social fue el no focalizarse en familias que realmente necesitaban la ayuda. Esto se explica a partir del factor político que desempeñó Cohesión Social, al pretender llegar a la mayor cantidad de población en el menor tiempo posible, para que así la población le identificase con estos programas de ayuda. Estas críticas se plasmaron en estudios de USAID, quien aseguró que la falta de información para ubicar a las familias y niños, la falla en la detección adecuada y el que no existiesen datos de avances y efectos del programa atentaban contra la efectividad de los mismos. (Delgado, 2010: 23)

Una de las recomendaciones que USAID hace al gobierno de Guatemala, sobre todo a partir de que apareció Cohesión Social fue el crear un marco consensuado que provea la base para la coordinación del trabajo entre los sectores y que se fortalezca el papel rector de la SESAN.

Según Gloria Guillermo, quien fue Directora de la Dirección de Cooperación Internacional de la SESAN durante el Gobierno de Álvaro Colom, afirmó mediante una entrevista realizada en las instalaciones de SESAN en octubre del año 2011, que a pesar de que por mandato legal la relación entre SESAN y USAID debería ser de coordinación, en la práctica no fue así.

En el caso de EEUU, la razón de esto es debido a la filosofía bajo la que opera USAID, la cual responde a los objetivos de política exterior de los Estados Unidos. Por ello, las estrategias de ayuda de USAID y la asignación de recursos siempre estarán vinculadas

a las necesidades e intereses de Estados Unidos. Y así lo afirmó Sonia Domínguez en la entrevista realizada, quien ya se mencionó es Asistente del Programa de Seguridad Alimentaria de USAID. Esta forma de trabajo se evidencia de manera más clara en la estrategia de operación de EEUU en Guatemala mediante las ONG' s, quienes reportan sus resultados directamente a USAID y no a Guatemala. Esta forma de operación le otorga mayor discrecionalidad a USAID en sus operaciones en Guatemala.

## CAPÍTULO IV

### 4. DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

#### 4.1 LA DECLARACIÓN DE PARÍS COMO TRATADO INTERNACIONAL

Antes de entrar de lleno a desarrollar el tema de la Declaración de París propiamente, es necesario hacer referencia a los tratados desde la perspectiva del derecho internacional y de las relaciones internacionales, ya que la Declaración de París es un documento que surge de un consenso de naciones que se ubica dentro del marco del derecho de los tratados.

Los tratados constituyen la primera de las fuentes formales del Derecho Internacional Público (de acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia). Junto con la costumbre internacional, los tratados son la base de las relaciones entre los sujetos del Derecho Internacional, a la misma vez son el referente esencial para la solución de controversias y litigios internacionales (Peña, 2003) ya que dota a los sujetos de derecho internacional de derechos y deberes internacionales.

Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), un tratado es *“un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”*

Un tratado puede adquirir diversas denominaciones, tales como las cartas, los concordatos, las declaraciones, los pactos, etc. Es importante recalcar que a pesar de que un tratado internacional puede adquirir diversas formas, todas ellas se desarrollan bajo los principios que rigen el derecho de los tratados, los cuales son:

- ✓ La buena fe (rectitud de conducta y honesta relación con las partes)
- ✓ El libre consentimiento (los Estados suscriben un tratado de manera soberana)
- ✓ Pacta Sunt Servanda (los tratados deben cumplirse)

La Declaración de París por lo tanto se encuentra suscrita bajo estos tres principios.

Entrando a describir lo que es una Declaración, es necesario mencionar que dichos documentos no son siempre jurídicamente vinculantes. Las declaraciones frecuentemente se utilizan para dar a conocer aspiraciones o recomendaciones de un Estado o de un grupo de Estados, sin que éstas necesariamente tengan una potencialidad coactiva. Esta es una desventaja en la Declaración de París, pues lo que en ella se suscribe, no es exigible jurídicamente sino que presupone la buena fe de los Estados para cumplir su contenido.

#### **4.2 ANTECEDENTES DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS**

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se crea en el año 2005. Es a partir de este año que se dota a la comunidad internacional de un marco jurídico que regule la ayuda internacional. El objetivo de dicha declaración es establecer compromisos internacionales, tanto del país donante como del país receptor (también llamada país socio), para entregar y gestionar la ayuda de una manera eficaz y transparente.

En la formulación de dicha declaración convergen varios factores. Uno de ellos muy importante es la evolución del concepto de desarrollo.

En las tres décadas posteriores a la II Guerra Mundial, el desarrollo era un concepto asociado al tema económico exclusivamente. Durante este periodo histórico se dan diversos procesos de descolonización y es así como empieza a manejarse el concepto de Tercer Mundo para referirse a los países subdesarrollados. Muchos de los Estados que surgen del proceso de descolonización se ubican dentro del grupo de países subdesarrollados. Es así como la ayuda se utiliza para dinamizar los sectores económicos ligados a los intereses económicos de los países donantes, tratando de mantener a las naciones del Tercer Mundo como abastecedores de materias primas de los países desarrollados. (Martínez, Martínez-Gómez, Aperador y Hernández, 2006)

En la década de los 70's, un ex primer ministro canadiense, Lester Pearson, propone una nueva estrategia de desarrollo que tendría eco en diversas partes del mundo. Pearson presentó un informe en 1969, llamado "El desarrollo, empresa común", donde plantea su percepción sobre lo que debería ser la cooperación al desarrollo, afirmando que dicha ayuda debe destinarse a la reducción de disparidades, suprimir injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar por su propia vida, al mundo tecnológico e industrial. El enfoque del concepto anterior es lo que la cooperación al desarrollo debería buscar en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

Muchas de las propuestas de Pearson fueron visionarias, y lograrían aterrizar en compromisos internacionales hasta los 90's. Algunas de sus propuestas fueron el aumento de la Ayuda al Desarrollo (AOD) al 0.7% del PIB del país donante (que como ya se mencionó con anterioridad logró volverse un compromiso internacional hasta el año 2002), comercio internacional libre y equitativo, coherencia en las políticas de ayuda al desarrollo, entre otras.

En los 80's, el factor económico deja de considerarse como el condicionante suficiente para lograr el desarrollo. Surge entonces una nueva teoría del crecimiento. *"El crecimiento no depende tanto del capital físico acumulado cuanto de la formación de mano de obra, de los recursos y capacidades tecnológicas del país, del clima de competencia reinante en los mercados y del funcionamiento de las instituciones."* (Martínez et. Al, 12: 2006)

A inicios de los 90's, el Programa Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cambia la forma en que medía los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y deja de considerar al crecimiento económico como condicionante exclusivo del desarrollo. A partir de esta década, PNUD involucra elementos sociales a la medición de dicho índice. Hoy por hoy, el IDH se mide en base a tres parámetros: salud, educación y riqueza.

El cambio de paradigma en el concepto de desarrollo y el impacto negativo que tuvieron las reformas del Consenso de Washington en el ámbito social, político y ambiental, hizo que la sociedad civil se involucrara en Cumbres y reuniones de organismos

internacionales. Es así como estos grupos logran incidir en la agenda de discusión internacional, planteando nuevos retos al tema de desarrollo. Siendo uno de ellos la formulación del término Desarrollo Humano Sostenible, el cual ya se mencionó es un modelo de desarrollo que además de generar crecimiento, distribuye sus beneficios equitativamente, regenerando el medio ambiente y permitiéndoles a las personas participar en las decisiones que afectan su vida. Hoy por hoy, este concepto es un elemento básico en el trabajo de PNUD.

La amplitud de sectores involucrados en el concepto de Desarrollo Humano Sostenible lleva a la realización de una serie de reuniones internacionales con la participación de diversos actores, tales como la Cumbre del Desarrollo Sostenible (1992), Desarrollo Social (1995), Igualdad de Género (1995), Cumbre de la Alimentación (1996), entre otras.

Posterior a estas reuniones llevadas a cabo a lo largo de los 90's, la comunidad internacional logra plasmar a inicios del siglo XXI las demandas de la sociedad internacional en una serie de compromisos llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La firma de los ODM se da en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas donde 189 países adquirieron compromisos internacionales para elevar los niveles de desarrollo en todo el mundo mediante la firma de la Declaración del Milenio.

Lo relevante de esta declaración, es que establece una agenda social y medioambiental consensuada entre el Norte (países desarrollados) y el Sur (países en vías de desarrollo), que abarca diversos temas: pobreza, medio ambiente, paz, seguridad y desarme, derechos humanos, desarrollo, entre otros.

Para cumplir los objetivos trazados en la Declaración del Milenio, en los años siguientes los Estados firman una serie de acuerdos, tales como el Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo (2002), Declaración de Roma sobre la Armonización de la Ayuda (2003) y la mesa redonda de Marrakech sobre la administración de los resultados del desarrollo (2004). Todas ellas con miras hacia la efectividad de la ayuda.

A la luz de estas reuniones y de los ODM se articula la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en el año 2005 en el marco del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, la cual fija metas para mejorar la AOD para el año 2010. En dicho foro se enfatizó la importancia de que además de movilizar más recursos, era necesario hacerlo de manera eficaz y eficiente para lograr alcanzar los ODM. (Martínez, et. Al 30: 2006)

Más de 100 países y más de 30 organizaciones internacionales son signatarios de dicha declaración, entre éstos signatarios están Estados Unidos y Guatemala.

Entrando ya a analizar a la Declaración de París propiamente, es necesario mencionar los cinco principios en que dicha declaración se basa, así como los indicadores que esta traza para medir los avances en su cumplimiento.

**Apropiación:** Este principio indica la necesidad de que sean los países receptores de la ayuda quienes lideren su propio proceso de desarrollo; ejerciendo y diseñando sus propias políticas de desarrollo. El principal compromiso que emana de este principio es el desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo nacional (Indicador 1).

Este principio implica a su vez que los Estados socios desarrollen un marco de gastos que se reflejen en los presupuestos anuales del Estado.

**Alineación:** Este principio implica que los países socios posean sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento fiables (Indicador 2). Los países donantes alinean su ayuda a las prioridades, necesidades, estrategias, instituciones y procedimientos nacionales del país receptor (Indicador 3). El alinearse implica que el país donante refuerce las capacidades del país socio con apoyo coordinado (Indicador 4) que utilice los sistemas nacionales para la gestión de los fondos (Indicador 5), que se fortalezcan las capacidad de los países socios y evitar el uso de estructuras de implementación paralelas (Indicador 6), que los flujos de ayuda para el sector estatal se

reflejen en los presupuestos nacionales de los socios (Indicador 7), así como lograr que los países donantes otorguen una ayuda desligada<sup>1</sup> (Indicador 8).

**Armonización:** Este principio busca hacer una mejor división del trabajo a fin de evitar duplicidad de funciones y lograr una complementariedad en la labor tanto del país receptor como del país donante. Para lograr la armonización es indispensable la coordinación entre ambas partes. Implica la utilización de disposiciones o procedimientos comunes (Indicador 9) y fomentar la realización de análisis comunes (Indicador 10).

**Gestión orientada a resultados:** Este principio se enfoca en el impacto de la ayuda. Consiste en hacer una revisión de la ayuda otorgada y medir el impacto y resultados logrados con los recursos utilizados (Indicador 11). Este principio necesita que se cuente con un marco sólido de evaluación del desempeño para medir el progreso en torno a las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales. La gestión para resultados permite a su vez contar con información objetiva para mejorar la toma de decisiones.

**Responsabilidad mutua:** Este principio hace referencia a la relación que debe existir entre el país donante y el país socio, ya que ambos son responsables ante la población de la evaluación de los resultados que logran (Indicador 12). El asumir esta responsabilidad implica un compromiso conjunto a utilizar los recursos con transparencia, a la vez que es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. Este principio tenía como meta que para el 2010, todos los países socios tuviesen instauradas revisiones de evaluación mutua sobre los avances en la aplicación de la Declaración de París.

Los cinco principios mencionados con anterioridad forman parte de un todo. Para lograr eficacia en la ayuda, los países donantes y socios deben cumplir con estos cinco principios. A continuación se esquematiza el funcionamiento de los principios de la Declaración de París.

---

<sup>1</sup> La ayuda está “ligada” cuando se fijan restricciones sobre de quiénes se pueden adquirir los bienes y servicios mediante los cuales se gestionará la ayuda. Habitualmente este tipo de ayuda favorece al país donante. La ayuda desligada vendría a ser aquella ayuda que se otorga sin condicionalidades.

Gráfica No. 3:



Fuente: Informe Nacional sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda en Guatemala 2008-2010, SEGEPLAN

A fin de dar seguimiento a lo pactado en la Declaración de París y hacer evaluaciones sobre la implementación de esta, los Estados se han reunido en diversos foros que conforman las fases mediante las cuales se evalúa dicha declaración. La primera fase de la evaluación se llevó a cabo en el año 2008, en Accra, Ghana. Dicha reunión constituye el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. La razón por la que los Estados deciden hacer este Tercer Foro de Alto Nivel es porque no se está progresando lo suficiente en la aplicación de la Declaración de París.

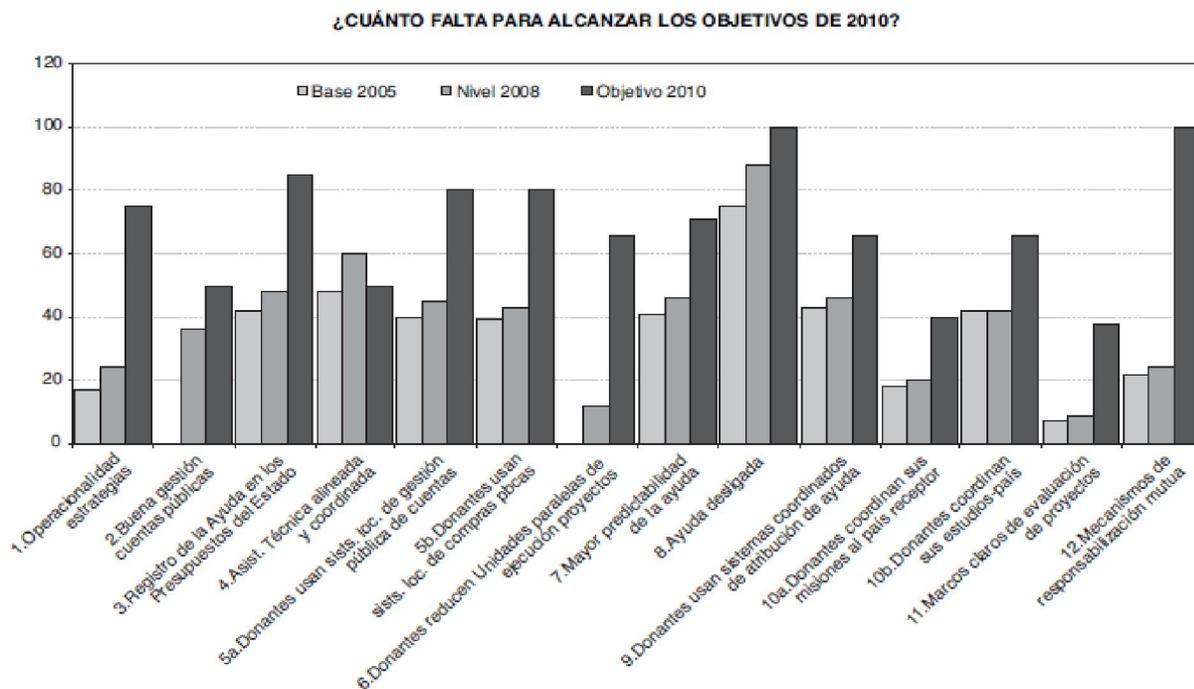
La reunión en Accra se enfocó en cómo mejorar la implementación de la Declaración de París, y para lograrlo se aprobó el Programa de Acción de Accra (PAA). Esta primera

fase, además de aprobar el PAA, también incluyó evaluaciones a países en desarrollo y estudios de algunos donantes y organismos internacionales.

El poco avance en la aplicación de la declaración, lleva a que los Estados se reúnan nuevamente en el año 2011. Dicha reunión se llevó a cabo en el marco del Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea del Sur.

La gráfica a continuación refleja el avance que se ha tenido a nivel mundial en cuanto a la aplicación de la Declaración de París.

**Gráfica No. 4:**



Fuente: Boletín Económico de ICE No. 2953

La anterior gráfica evidencia que en lo que más se ha avanzado es en desligar la ayuda, y en lo que menos se ha avanzado es en lograr la implementación de mecanismos de responsabilidad mutua (que como ya se mencionó, son mecanismos de rendición de cuentas y evaluación sobre avances que se han tenido en la implementación de la Declaración de París).

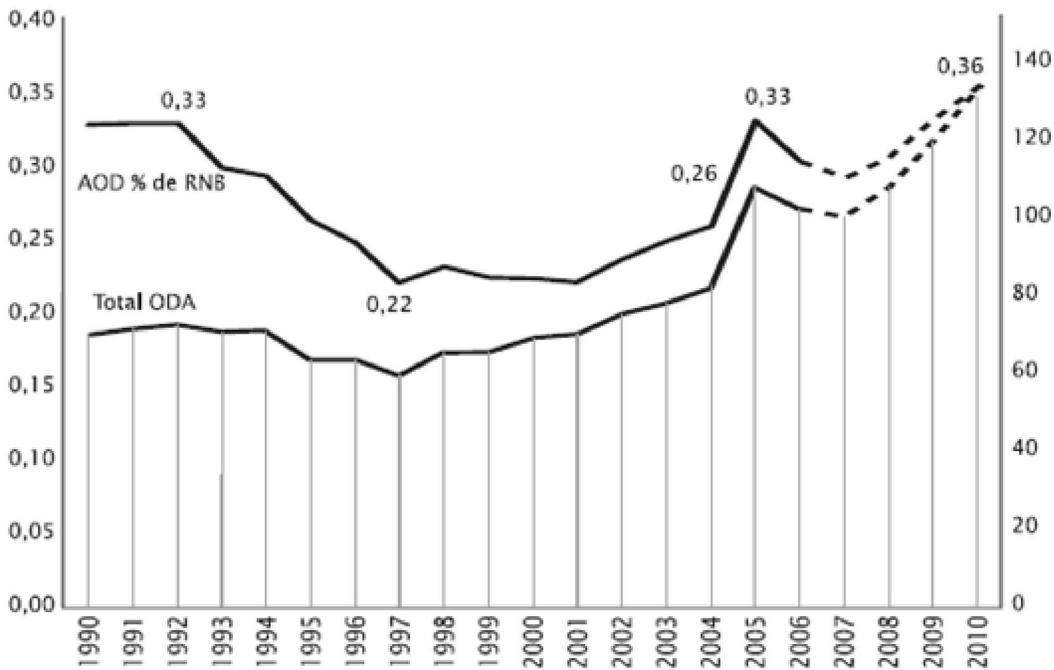
### 4.3 EXPERIENCIAS DE OTRAS NACIONES CON LA DECLARACIÓN DE PARIS

Analizando los flujos de ayuda en las últimas décadas, se encuentra que en la década de los 80's, éstos aumentaron. En los 90's disminuyeron en un 30% (Martínez et. Al, 30: 2010) dado que a AOD fue utilizada como un arma más en la confrontación Este-Oeste y es precisamente a inicios de esta década cuando el conflicto de la Guerra Fría termina. A inicios del siglo XXI los flujos de ayuda tienen un aumento, alcanzando en 2005 el máximo histórico, con un 11% de incremento respecto al año 2000 (Sanahuja, 2008), pero posteriormente, debido a crisis económicas internacionales, los flujos de ayuda disminuyen nuevamente.

La gráfica a continuación permite observar el porcentaje y comportamiento de la AOD en los últimos años.

Gráfica No. 5:

**Gráfico : evolución de la AOD y estimaciones del CAD, 1990-2010**



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo, 2007.

En América Latina, la AOD ha ido disminuyendo, esto se debe al crecimiento sostenido de la región latinoamericana y al hecho de que la mayoría de países latinoamericanos son considerados Países de Renta Media. Pese a que las personas que viven en pobreza en la región latinoamericana representan el 33% (2009) del total de pobres en el mundo (esto es la tercera parte), la AOD recibida por América Latina representa el 9% del total de la ayuda en el mundo. (Aid Effectiveness, 2011)

Lo anterior revela la importancia de ser eficaces en la gestión y manejo de recursos que se destinan para la ayuda.

Si se quiere saber la manera en que los principios de la Declaración de París pueden ser puestos en práctica bajo diferentes contextos y modalidades, es necesario ver a los actores que están trabajando en el desarrollo o en la gestión de la AOD. (Grupo de Trabajo Cooperación Sur-Sur – GT- CSS, 14: 2010)

En el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Corea del Sur se evidenció la importancia que está adquiriendo la cooperación Sur-Sur en la arquitectura de la AOD. La cooperación Sur-Sur es una modalidad en la que los países en desarrollo asumen un rol de donantes y ponen sus recursos, capacidades y experiencias a disposición de otros países con menor o similar nivel de renta. Dicha modalidad de cooperación ha adquirido una mayor relevancia en el ámbito latinoamericano (Santander, 2011) y ha propiciado a su vez mejores niveles de desarrollo.

La cooperación Sur-Sur propicia la búsqueda de soluciones desde el sur y para el sur. Surge como una nueva herramienta para dar respuesta a las problemáticas comunes y propiciar el camino hacia el desarrollo, conformando alianzas políticas y defender intereses comunes. Este tipo de cooperación se profundiza a partir de que las crisis económicas internacionales en el año 2008 hicieron que la cooperación Norte- Sur disminuyera, aunque esto no quiere decir que el nuevo mecanismo de cooperación sustituya a la tradicional cooperación Norte- Sur. (Curvale, 2011)

Los rasgos esenciales de la cooperación Sur-Sur son: impacto sostenible, coherencia horizontal, consenso y equidad. La apropiación y su calidad democrática, así como el uso de ventajas comparativas específicas son las fortalezas de este tipo de

cooperación. Dicha modalidad ve a la cooperación técnica como una herramienta útil para el desarrollo de capacidades. Por lo tanto, sabiendo que uno de los principales problemas de los países en vías de desarrollo es la carencia de capacidades humanas, dicha modalidad de cooperación resulta muy acorde a las necesidades de poblaciones subdesarrolladas.

Un ejemplo de apoyo a sistemas y buenas prácticas de gestión de la ayuda como producto de la cooperación Sur-Sur es la que otorgó la agencia colombiana de cooperación (Acción Social) a Cuba, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Uruguay para identificar los flujos de ayuda en sus países mediante mapas de cooperación, el cual fue una herramienta diseñada y aplicada con éxito en Colombia inicialmente. (GT-CSS, 15: 2010)

Otro ejemplo es la iniciativa del Nuevo Arroz para África para promover el cultivo de especies de arroz adaptadas que se dan muy bien en suelos poco fértiles como los de África, tolera la sequía y se cultiva más rápido. Este tipo de arroz es producto de programas nacionales de investigación agrícola en algunos países africanos que posteriormente compartieron su experiencia con otras naciones africanas. (GT-CSS, 18: 2010)

El intercambio de experiencias y el aprendizaje Sur-Sur está dirigido a impulsar las capacidades nacionales, por ello este tipo de cooperación se adecúa al principio de apropiación de la Declaración de París ya que fomenta el liderazgo y capacidades del país receptor.

En el tema de alineación, el Grupo de Trabajo de Cooperación Sur-Sur (GT-CSS) presenta en su estudio de 110 casos de cooperación Sur-Sur en más de 130 países, algunos casos concretos para evidenciar la alta alineación de la cooperación Sur-Sur a las políticas nacionales. Como ejemplo está el apoyo de Indonesia al sector micro financiero de Uganda, que incluye micro finanzas basadas en la ley islámica, lo cual es parte del Programa de Servicios Financieros Rurales del Ministerio de Finanzas, Planeación y Desarrollo Económico de Uganda. Otro ejemplo es el apoyo de Argentina a Haití para el desarrollo de capacidades en el área del gasto público para la niñez, lo

cual se alinea con la Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza del país caribeño.

En cuanto a la armonización de la ayuda, característica de la cooperación Sur-Sur, es que los Estados otorgan ayuda en base a sus ventajas comparativas, es decir en base a su experiencia y a lo que ha funcionado en su país. Entre los ejemplos citados en el informe de los 110 estudios de caso del GT-CSS, Egipto tiene experiencia en el control de malas hierbas acuáticas en el Nilo y en base a su experiencia le brindó apoyo a Uganda para la limpieza de las deltas de los lagos Kyoga y Albert, contribuyendo a evitar la pesca y riesgos en la salud. Otro ejemplo es la experiencia que Brasil tiene en el manejo de desechos sólidos en barrios de ingresos bajos, en base a esto Brasil ayudó a Colombia a construir un programa municipal inclusivo de reciclaje en Bogotá, Colombia.

Dado que la presencia de los proveedores Sur-Sur es limitada y ésta brinda apoyo a las instituciones públicas desde adentro, aún no se han presentado problemas de duplicidad de funciones o de fragmentación de la ayuda (que es algo que sucede con la cooperación Norte-Sur), lo cual es un indicador positivo de la cooperación Sur-Sur. Los ejemplos mencionados con anterioridad indican que la cooperación Sur-Sur genera interés y compromiso, por lo tanto puede ser un fuerte catalizador para la armonización. (GT-CSS, 2010)

La gestión para resultados sigue siendo un reto para la cooperación Sur-Sur, ya que no se tienen prácticas de evaluación para medir el impacto de la ayuda (GT-CSS, 2011). Pero esto es algo que sucede de igual manera con la cooperación Norte-Sur. Al parecer, la mayoría de países tienen dificultades para construir sistemas de evaluación y monitoreo transparentes, oportunos y de calidad.

La responsabilidad mutua ha sido el ámbito en el que menos avances se han registrado y sobre los que se consigue menos información, a pesar de ser una prioridad para mejorar los resultados de la AOD. Pero como ejemplos de grandes avances que se han tenido en este tema en la cooperación Sur-Sur están los mecanismos específicos de examen mutuo en Vietnam y Tanzania. Estos dos países han elaborado estrategias

de ayuda respaldadas por los donantes con indicadores medibles anuales sobre el apego a la Declaración de París. En el caso de Vietnam, los mecanismos de rendición de cuentas fueron establecidos desde el inicio de las relaciones con el donante (Ayuso y Cascante, 13: 2011), lo cual tuvo la ventaja que sentó desde el principio los parámetros de operación de la cooperación internacional en ese país.

#### **4.4 APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS EN GUATEMALA**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha ido realizando estudios sobre los avances que han tenido las diferentes naciones suscriptoras de la Declaración de París. Dichas evaluaciones se han ido haciendo por grupos, y en el año 2011, Guatemala tuvo su primer ronda de monitoreo.

En dicha evaluación, no participó EEUU. Los donantes que participaron fueron España, Japón, Países Bajos, la Unión Europea, Suecia, Alemania, Canadá, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Sistema de Naciones Unidas. La ayuda de todos estos representa el 65% de la ayuda total que recibe Guatemala.

EEUU no estuvo incluido en dicha evaluación pese a que es uno de los principales donantes de Guatemala. EEUU, España, Japón y la Unión Europea acumulan el 70% del total de la AOD en Guatemala. (OCDE, 2011)

En el informe presentado por la OCDE sobre los logros y desafíos de la aplicación de dicha declaración en Guatemala, se afirma que a julio de 2011, se tenían avances en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo municipales, departamentales y regionales. Esto es algo positivo en referencia al principio de **apropiación** de la Declaración de París. El Estado de Guatemala ha trabajado para recuperar el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo (SNP), y ha propuesto crear el Sistema de Cooperación Internacional (SCI), a fin de articular a los actores nacionales e internacionales, así como políticas y procesos. (SEGEPLAN, 2011)

No obstante, los esfuerzos anteriores no son suficientes. Comprendiendo que una calificación de A sería la puntuación máxima, siendo esta una estrategia completamente

desarrollada y operativa, y E la puntuación mínima, la cual representa la ausencia de una estrategia de desarrollo, el Banco Mundial dio una calificación de “D” a la Estrategia Nacional de Desarrollo (EDN) de Guatemala. Dicha clasificación se debe a que no se cuenta con una END de mediano y largo plazo, temas como los ODM están vagamente reflejados en los planes, además de que tampoco se conocen los costos de su implementación en el presupuesto nacional del Estado. (OCDE, 2011)

Debido al poco avance que se ve en este tema, el reto de Guatemala es darle continuidad a los avances que se han tenido en cuanto a la formulación de planes regionales, departamentales y municipales, y articularles en una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) de mediano y largo plazo. El Gobierno de Otto Pérez Molina ha formulado una iniciativa de ley sobre el sistema de planificación nacional (la cual ayudaría a desarrollar una END), no obstante, esta ley aún está en lista de espera para ser discutida y aprobada en el Congreso de la República de Guatemala. La principal dificultad que se ha tenido para aprobar dicha iniciativa es la lentitud y entrampamiento de la agenda legislativa, lo cual se debe al caos que vive el Congreso por las acciones del partido de la oposición (Partido Líder).

De acuerdo con el Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda en Guatemala de SEGEPLAN, el cual es un informe de autocrítica, existen interrupciones entre la planificación y la presupuestación, lo cual impide coordinar y convertir las políticas y las estrategias en planes concretos (Franky, 2012). El reto es entonces lograr formular una Estrategia Nacional de Desarrollo (que articule todos los planes de desarrollo locales) y una política de cooperación internacional que le permitan tener liderazgo al país sobre los recursos de la cooperación y volverle complemento al desarrollo. Pero además de esto, es necesario que la planificación se articule y refleje en el presupuesto nacional, lo cual no siempre sucede.

En cuanto al principio de **alineación**, la OCDE también encontró avances, pero no los necesarios. Parte de dicho principio es que se empleen los sistemas nacionales para la gestión de la ayuda. Sin embargo, Guatemala es un país caracterizado por tener altos niveles de corrupción, por lo tanto la transparencia en los sistemas de compras,

contrataciones, los sistemas de información, nómina, préstamos y donaciones no ayuda a que el donante se sienta cómodo con el uso de dichos sistemas y por ello prefieren emplear sus propios mecanismos.

Entre los logros que identificó la OCDE sobre el principio de alineación, está la implementación de los Sistemas de Gestión como Guatecompras y el Sistema Integrado de Administración Financiera de las Municipalidades de Guatemala. No obstante, es necesario avanzar en el incremento de la ejecución presupuestaria de la ayuda registrada en el presupuesto y mejorar la programación y ejecución del gasto en las instituciones beneficiarias de las donaciones. De acuerdo con la OCDE, en el año 2010, sólo el 26% de los donantes utilizan los sistemas de gestión financiera pública y sólo el 31% utilizó los sistemas públicos de adquisiciones en Guatemala.

En cuanto a la ayuda desligada, el reporte de la OCDE afirma que hubo disminución en el uso de estructuras paralelas dedicadas a la gestión y la ejecución de proyectos y programas financiados por la ayuda. Sin embargo, hay que recordar que la evaluación que hizo la OCDE no incluye a EEUU, quien representa el 48% de la ayuda bilateral en Guatemala y quien se sabe opera principalmente con unidades paralelas (ONG's) y facilita menos la ayuda desligada debido a los intereses económicos y políticos inmersos en sus donaciones. En el año 2007 se reportó un 52% de ayuda ligada por parte de EEUU, y en el año 2010 un 45%.

La recomendación que se hace en torno a este principio es que el gobierno de Guatemala mejore sus sistemas nacionales para la gestión de la ayuda, para que de este modo los donantes se sientan cómodos y confiados al utilizarlos. Además de esto, es necesario que los cooperantes tengan sus donaciones alineadas con el ciclo de planificación y presupuestación a través de compromisos de desembolsos calendarizados anuales de los cooperantes, cumpliendo los requisitos establecidos por el Ministerio de Finanzas Públicas para su respectiva incorporación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Solamente el 32% de los convenios con los cooperantes son ingresados al presupuesto, lo cual evidencia que el resto de la cooperación que no se ingresa al presupuesto nacional, no se desarrolla en base a planes nacionales. (SEGEPLAN, 2011)

Evaluando los avances en **armonización**, éstos se miden en base a dos criterios, uno es cuando los donantes utilizan disposiciones comunes para gestionar y distribuir la ayuda, apoyándose de las prioridades del país socio. El otro criterio es el uso común de misiones y estudios analíticos.

El informe de la OCDE afirma que para el 2010, sólo el 4% de la AOD se ejecuta en base a programas acordados entre la cooperación y el Estado. En cuanto a la realización de estudios analíticos conjuntos, solamente el 23% de los trabajos analíticos ha sido realizado de manera conjunta. La meta trazada en la Declaración de París es que para el 2010, el 66% de los trabajos analíticos se realizaran de manera conjunta. En base a las cifras anteriores, se puede decir que Guatemala está muy por debajo de esta meta debido a la renuencia de los donantes de reducir sus requerimientos para la entrega de la ayuda e intercambio de información con el Gobierno. (SEGEPLAN, 2011: 26)

Para mejorar en este aspecto de la armonización de la ayuda, el gobierno de Guatemala debe negociar para reducir los requerimientos de los cooperantes para entregar la ayuda, según el Informe Ejecutivo de SEGEPLAN sobre los resultados de aplicación de la Encuesta OCDE 2010 en Guatemala (p. 29), una queja común ha sido que los donantes hacen demasiadas exigencias para el uso de su ayuda, por lo tanto, evitar e impedir la creación de estructuras paralelas de gestión, así como evitar el uso de las ya existentes, llevará a que los cooperantes utilicen los sistemas nacionales. De esta forma, ambas partes emplearían instrumentos comunes de propuestas de proyectos, así como de informes y análisis. Esto reduciría costos y evitaría duplicidad de funciones.

Como se puede inferir, la armonización va amarrada de los principios anteriores (apropiación y alineación), pues para lograr esto es indispensable el liderazgo del gobierno, la existencia de sistemas de calidad para la gestión de finanzas y adquisiciones, la planificación y la coordinación de todos los sectores involucrados en la gestión de la ayuda. (Barrón, Velasco y Ramírez, 2010)

En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas del país como parte del principio de **gestión orientada a resultados**, de acuerdo al Banco Mundial, Guatemala obtuvo una puntuación de “D”, tan sólo una nota arriba de la nota mínima que se puede obtener. Lo anterior quiere decir que básicamente Guatemala no efectúa una gestión orientada a resultados. Esto se debe a que las fuentes y el acceso a la información no son de calidad. A la fecha, no existe un mecanismo coordinado de aceptación mutua en Guatemala. Por el contrario, los donantes han desarrollado sus propios sistemas de evaluación en los que se tiene poca o nula participación del Gobierno. (OCDE, 2011).

Para mejorar en este aspecto de la Declaración de París, el Gobierno debe desarrollar un Sistema Nacional de Planificación eficiente y efectivo que incluya el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de políticas públicas, conformado por subsistemas de información y de generación de indicadores, el cual a la fecha no existe como tal. Como se mencionó con anterioridad, hay una iniciativa de ley sobre este tema en el Congreso, la cual forma parte del paquete de leyes de transparencia que propone el Gobierno de Otto Pérez Molina en aras de fortalecer la institucionalidad, transparencia y calidad del gasto público, pero la lentitud de la agenda legislativa ha impedido que dicha ley se apruebe y está atascada en el Congreso desde el mes de marzo. El contar con este sistema permitiría la oportuna toma de decisiones así como la implementación de un sistema de gestión orientada a resultados.

Mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas a todos los niveles son esenciales para tener un desempeño eficaz de la ayuda. Lo anterior se enmarca dentro del principio de **responsabilidad mutua**. La evaluación que hizo la OCDE sobre la aplicación de este principio en Guatemala fue negativa. A la fecha aún no se tiene un mecanismo conjunto con los donantes para evaluar la eficacia y eficiencia de la AOD, no existe rendición de cuentas mutua.

Se han tenido pequeños avances con las encuestas e informes que ha presentado SEGEPLAN, como por ejemplo el Informe Nacional sobre Cooperación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda en Guatemala 2008-2010. También como producto del compromiso que Guatemala adquirió en la Declaración de París, se llevaron a cabo dos reuniones de alto nivel entre el Gobierno de Guatemala y el grupo de donantes en

Guatemala, conocido como el G-13 (el G-13 aglutina a los mayores cooperantes en Guatemala: Canadá, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, EEUU, BID, FMI, PNUD, Unión Europea y la Organización de Estados Americanos). De estas reuniones surgieron las Declaraciones de Antigua, I y II, donde ambas partes asumen compromisos, entre ellos la participación de los cooperantes en Mesas Sectoriales a fin de que exista mayor alineación con los planes y prioridades nacionales. (SEGEPLAN, 2011)

Sin embargo, en general, la rendición de cuentas ha sido difícil de alcanzar en gran medida por la diversidad de mecanismos que utilizan los cooperantes para ejecutar sus fondos, tales como ONG's y empresas privadas, y por el poco interés político que se le ha puesto al tema. Esto a su vez incide de manera negativa en la aplicación de los principios de la Declaración de París.

Se tiene un avance al contar con ciertos estudios de base en Guatemala y las encuestas de SEGEPLAN que denotan algunas de las deficiencias y avances que se han logrado en cuanto al tema de la aplicación de la Declaración de París, sin embargo esto no es suficiente. Lo ideal sería que el Estado de Guatemala implemente una política o estrategia de ayuda mediante un plan nacional que permita monitorear los compromisos asumidos en el país, midiendo el uso de recursos, así como los avances y resultados en la agenda de París (Barrón, Velasco y Ramírez, 2010).

Además, también es necesario que tanto los donantes como el gobierno de Guatemala se sienten a discutir y desarrollar un mecanismo de evaluación conjunto de la operativización de los compromisos adquiridos en la Declaración de París.

## CAPÍTULO V

### **5. ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DE LA AGENCIA DE ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID) EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PESAN 2009-2012) A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS**

Debido a que la cooperación de USAID no fue incluida en la encuesta realizada por la OCDE para monitorear los avances de Guatemala en torno a la aplicación de la Declaración de París en sus relaciones internacionales, se procederá a analizar la cooperación de dicha agencia en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN), específicamente en los primeros dos años de ejecución de dicho plan, en base a información recabada de diversas fuentes, a fin de evaluar el seguimiento que estos dos países han dado a los compromisos internacionales adquiridos en la Declaración de París.

Como se mencionó con anterioridad, la Declaración de París cuenta con un sistema de medición de indicadores para evaluar el avance de las naciones en torno al tema de la eficacia de la ayuda. Se tomarán dichos indicadores como referencia para analizar la cooperación de USAID en Guatemala.

Antes de iniciar hay que recordar que todas las naciones tienen sus propias políticas. En el caso de EEUU, los tres pilares de su política exterior (diplomacia, defensa y desarrollo) dictan la manera en que dicha potencia mundial gestionará sus acciones en el exterior, esto incluye la AOD, no obstante, estos pilares son contradictorios y estas mismas contradicciones afectan la efectividad de la ayuda de USAID. De hecho, según el Informe Ejecutivo de Resultados de la Aplicación de la Encuesta OCDE 2010 en Guatemala, *“la OCDE ha decidido reportar los resultados de la AOD sin lo estipulado por Estados Unidos debido a que no utiliza los criterios estipulados para ser tomada en cuenta como tal.”* (SEGAPLAN, 2011: 2)

Es importante mencionar que según un reporte publicado por USAID sobre la evaluación de la implementación de la Declaración de París en todas las agencias de USAID, de acuerdo con estudios de caso que se realizaron, muy poco personal de esta agencia contaba con conocimientos profundos de la Declaración de París (Blue, Eriksson y Hindel, 2011: 10), por lo tanto este elemento debe de considerarse al momento de evaluar el apego de USAID a dicha declaración en la relación de cooperación que mantuvo con Guatemala en el desarrollo de PESAN 2009-2012.

## 5.1 PRINCIPIO DE APROPIACIÓN

### *Indicador 1: Estrategias de desarrollo operativas*

De acuerdo con la descripción que da la Declaración de París sobre lo que significa e implica el principio de apropiación, éste es de aplicación más que todo para el país socio. Es decir, lo que pretende es que el país socio desarrolle estrategias de desarrollo nacional en programas operativos en el mediano y largo plazo, que estén debidamente reflejados en los presupuestos anuales.

Se mencionó con anterioridad que hay pequeños avances sobre el principio de apropiación al haberse formulado ciertos planes regionales y municipales, pero aún no se cuenta con una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) de largo plazo. Esto se debe en parte a que cada gobierno implemente su propia visión y estrategia de gobierno que impide que se le de continuidad a lo que el gobierno anterior realizó.

Además de esto, para que de verdad se dé una apropiación de las políticas por parte de todos los actores, es necesario que las políticas no estén definidas unilateralmente a partir de los intereses de las élites, por el contrario, dichas políticas deben de ser resultado de la negociación del pluralismo político y social que implique una verdadera participación efectiva de las partes involucradas en los diversos ámbitos de acción estatal (Sanahuja, 2011: 99), lo cual ha sido difícil debido a la diversidad de sectores e intereses que convergen en Guatemala.

En lo que Estados Unidos como país donante debe cooperar, según la Declaración de París, es en respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad para ejercerlo. Como se mencionó con anterioridad, Guatemala no tiene ninguna incidencia en la planificación de proyectos de ayuda de USAID. Esto fue afirmado mediante una entrevista realizada a Sonia Domínguez, quien se mencionó es Asistente del Programa de Seguridad Alimentaria de USAID.

Además de lo afirmado por esta funcionaria, la misma página oficial de USAID afirma la unilateralidad en el desarrollo de su ayuda, por lo que se puede inferir que USAID no cumple lo que este principio dicta, pues responde al liderazgo del gobierno estadounidense e ignora el liderazgo de las instituciones nacionales.

El informe “*Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government Synthesis Report*” (2011) que contiene diversos estudios de caso que se realizaron a diversas agencias de USAID en el mundo, afirma de boca de ciertos administradores de USAID que el enfoque de ayuda de la agencia no ha ido en torno a la generación de capacidades de liderazgo en los gobiernos. Esto se debe a que la política de ayuda extranjera de USAID deviene del Congreso de los Estados Unidos y de los pilares de política exterior estadounidense. Para hacer un cambio en el rol que EEUU juega a nivel mundial en términos del principio de apropiación es necesario que los cambios empiecen a hacerse a nivel legislativo en EEUU, ya que es en esa instancia donde se limita, condiciona y decide cómo debe otorgarse la ayuda.

PESAN 2009-2012 es un instrumento de planificación que forma parte de los avances que se han hecho en cuanto a planes nacionales; no obstante, al revisar el enfoque de ayuda de USAID en dicho plan, se constató que esta no iba dirigida hacia mejorar la capacidad de liderazgo de la SESAN, esto pese a que EEUU reconoce y está al tanto de las debilidades de liderazgo de SESAN (dicho reconocimiento se hizo en el Informe Técnico: Bases para el Mejoramiento de la Situación de Desnutrición Crónica en Guatemala de Hernán Delgado de 2010).

La debilidad en el liderazgo de la SESAN se acentuó a partir de la creación y protagonismo que se le dio a los programas de Cohesión Social, los cuales ya se

mencionó fueron una sobreposición a la institucionalidad de Guatemala. Al menos en este sentido USAID se puede decir que dio cierto aporte en cuanto al principio de apropiación, pues mediante informes con recomendaciones hizo ver al Gobierno el error que se cometía y la descoordinación que existía al tener a dos instancias queriendo liderar y coordinar la asistencia nutricional en el país. No obstante, lo anterior no quiere decir que USAID respetara el liderazgo que SESAN debía ejercer en la coordinación de la asistencia alimentaria.

La Licda. Gloria Guillermo, quien fungió como Directora de la Dirección de Cooperación Internacional de la SESAN en el Gobierno de Álvaro Colom mencionó en una entrevista realizada en octubre de 2011, las dificultades por las que pasaba dicha institución para realizar su función de ente coordinador debido a que muchas veces las mismas instituciones del Estado no acataban lo que la ley dicta sobre la coordinación que a la SESAN le corresponde ejercer. Además de que cooperantes como USAID tampoco facilitan dicha coordinación debido a que prefieren trabajar de manera independiente.

## 5.2 PRINCIPIO DE ALINEACIÓN

Este es el principio más importante de todos, ya que abarca 7 de los doce indicadores de la declaración.

### *Indicador 2: Fortalecimiento de los sistemas nacionales fiables*

Este indicador se refiere a dos aspectos, uno son los sistemas nacionales de gestión financiera pública y el otro son las adquisiciones. La importancia de este indicador radica en que “*si los países cuentan con sistemas fiables, los donantes estarán dispuestos a utilizarlos para gestionar la ayuda. Esto contribuirá a alinear la ayuda con las estrategias nacionales de desarrollo y también para mejorar la eficacia de la ayuda.*” (SEGEPLAN, 2011: 16)

En Guatemala aún no se ha llevado a cabo una medición por parte del Banco Mundial con la metodología que la OCDE pide para evaluar los sistemas de Guatemala, por lo que no hay datos numéricos de este indicador provenientes del Banco Mundial. Sin

embargo, el Gobierno realizó una evaluación sobre este tema, de manera independiente, y los resultados que arrojó dicho análisis es que Guatemala tiene diversas desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.

Entre las desviaciones están las transferencias presupuestarias, las cuales se hicieron más frecuentes a partir de la creación de Cohesión Social en 2008, el cual ya se mencionó fue el área prioritaria del Gobierno de Álvaro Colom. El mismo ex ministro de Finanzas Públicas, Alberto Fuentes Knight, afirma en su libro “Rendición de Cuentas” (2011: 191) cómo el presupuesto heredado del gobierno anterior no reflejaba las prioridades sociales del gobierno de Álvaro Colom, y cómo la dirigente de Cohesión Social (Sandra Torres) incidió durante los cuatro años en las decisiones del Ejecutivo para que se le transfirieran fondos a los programas que tenía a su cargo.

Dichas transferencias fueron motivo de diversas críticas. Una de las personas que activamente estuvo fiscalizando los programas de Cohesión Social fue la diputada Nineth Montenegro. Ella realizó en 2011, un informe llamada “El Otro Rostro de los Programas de Cohesión Social.” En dicho informe presenta las diversas transferencias presupuestarias que se hicieron de diversos ministerios hacia el Consejo de Cohesión Social.

Según dicho informe, el Ministerio de Gobernación fue el más afectado con estas transferencias, ya que durante los primeros tres años de Gobierno de Álvaro Colom Q1,016.6 millones fueron trasladados a Cohesión Social. Del Ministerio de Educación fueron trasladados Q806.5 millones. Al INE se le trasladaron Q102.1 millones para hacer los censos de MIFAPRO. Estos son sólo algunos de los hallazgos que se presentan en dicho informe. El problema que se vio con estas transferencias fue que las instituciones dejaban de cumplir sus planes y objetivos debido a los recursos que se les desasignaban.

Además de la deficiencia en cuanto a las desviaciones presupuestarias, el estudio que realizó el gobierno encontró grandes oportunidades sobre la insuficiencia de la

información incluida en la documentación presupuestaria y transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Por otro lado, en lo que sí se encontraron grandes avances fue en materia del acceso público a la información fiscal clave (SEGEPLAN, 2011: 12), esto gracias a la aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información en septiembre de 2008.

Hablando ahora del sistema de adquisiciones y contrataciones de Guatemala, éste tampoco ha sido evaluado por parte de la OCDE. Se sabe que estos sistemas son áreas con bastantes rezagos y desafíos, ya que ni siquiera el propio Estado de Guatemala los utiliza como se debería. Según un artículo de Ricardo Barrientos en Plaza Pública, quien es especialista en temas de política fiscal y fungió como viceministro de Finanzas Públicas de 2009 al 2010, el desafío en cuanto a los sistemas de contrataciones y compras va más allá de acciones administrativas o legislativas.

Las dificultades en esta área se deben a que los grandes negocios con el Estado están asociados a grupos poderosos con incidencia y poder político y económico. Por lo tanto las contrataciones y compras no son siempre transparentes, éstas no se otorgan al mejor postor en aras de la calidad del trabajo que pueda ofrecer para beneficio del país, sino que por el contrario se otorgan por intereses ocultos a financistas de campañas políticas, alcaldes, empresarios, políticos, etc.

De acuerdo con el informe sobre la evaluación de los sistemas de adquisiciones y de gestión pública, la proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales tiene una calificación baja (la calificación fue de "C"). (SEGEPLAN, 2011: 13)

Los donantes han utilizado las bajas calificaciones y la poca confiabilidad que el sistema refleja como excusa para abstenerse de utilizar los sistemas nacionales de gestión pública. Este es uno de los argumentos que EEUU utiliza para no otorgar los fondos directamente al gobierno de Guatemala, sino por el contrario, los gestionan mediante ONG's para evitar la malversación de fondos. Esto es precisamente lo que hizo para gestionar los fondos de ayuda en PESAN 2009-2012, que fueron 80 millones

de quetzales anuales que en ningún momento se entregaron directamente al gobierno de Guatemala, sino que fueron gestionados por ONGs.

Si se quiere mejorar en este aspecto, Guatemala tiene que comprometerse seriamente a mejorar sus sistemas nacionales, pues sólo de esta forma se logrará que todos los donantes les utilicen. Además que es un elemento que fortalece la democracia en el país.

### *Indicador 3: Alineación de los flujos de ayuda con las prioridades nacionales*

El objetivo de este indicador es lograr que todos los flujos de ayuda estén reflejados en los presupuestos nacionales. Como se mencionó con anterioridad, solamente el 35% de la ayuda estaba reflejada en los presupuestos para el año 2010. Esto quiere decir que la mayor parte de la ayuda no es reportada al Estado de Guatemala.

Considerando que USAID opera en la mayoría de los casos por medio de convenios con ONG's, los fondos que se canalizan mediante estas organizaciones no ingresan al presupuesto del Estado de Guatemala, lo cual impide que se genere alineación con las prioridades nacionales.

Cuando la ayuda dirigida al sector público está íntegra y fielmente reflejada en el presupuesto nacional, se estima que los programas de ayuda estarán bien conectados con las políticas y procesos nacionales (SEGEPLAN, 2011: 14), lo cual no sucede con la ayuda de USAID.

### *Indicador 4: Coordinación de esfuerzos en el fortalecimiento de capacidades.*

A pesar de que la evaluación que hizo la OCDE sobre este indicador fue favorable, pues se vio una tendencia general por arriba de la meta de la Declaración de París, según el estudio de "*Seguimiento a la Línea Base de los Procesos de Apropiación, Armonización y Alineación*", en el caso de la cooperación técnica brindada por parte de USAID, el 0% de esta cooperación técnica está alineada y coordinada con las prioridades nacionales. (Velasco y Zea, 2011: 31)

*Indicador 5: Utilización de los sistemas nacionales.*

De igual manera, según el estudio de los consultores Velasco y Zea (2011), quienes son expertos en formulación y evaluación de proyectos y que fueron contratados por parte de la Unión Europea con el apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas para analizar a los cooperantes en Guatemala, afirman que USAID utilizó en un 0% los sistemas de aprovisionamiento nacionales para gestionar su ayuda. Esto se debe al mecanismo y modelo de ayuda que dicha agencia utiliza, que son las ONG's.

*Indicador 6: Evitar unidades de ejecución paralelas de proyectos.*

De acuerdo con el Perfil de Cooperación Bilateral de USAID realizado y publicado por parte de SEGEPLAN en su sitio oficial (2012), en la mayoría de los casos USAID utiliza unidades de ejecución paralelas tales como Save the Children, Mercy Corps, entre otras, y lleva a cabo convenios directamente con estas organizaciones para la ejecución de proyectos específicos.

Se dice que son paralelas porque operan fuera de las estructuras institucionales y administrativas nacionales existentes. Estas unidades a "*menudo tienden a socavar los esfuerzos nacionales de fortalecimiento de las capacidades, distorsionar los salarios y debilitar la rendición de cuentas para el desarrollo.*" (OCDE, 2011: 11)

Esto es totalmente opuesto a lo que indica y busca la Declaración de París. En el caso de PESAN, USAID gestionó su apoyo a dicho plan mediante la organización no gubernamental Mercy Corps.

La Declaración de París busca que la gestión de la ayuda sea transparente y efectiva mediante un trabajo conjunto del país donante y del país receptor, con la finalidad de generar desarrollo y reducir los niveles de pobreza; la operación paralela de donantes como USAID no sólo obstaculiza el proceso de desarrollo sino que a su vez coloca al país al margen de su propio proceso de desarrollo.

### *Indicador 7: Proporcionar ayuda más previsible*

Este indicador busca reducir la proporción de la ayuda no desembolsada dentro del año fiscal en el que fue programada. El saber con cuántos recursos se contará y en qué momento es un factor importante en la capacidad de los países socios para la gestión de finanzas y planificación.

De acuerdo al estudio de Velasco y Zea (2011), USAID no realizó los desembolsos conforme a lo programado debido a que en ningún momento los fondos fueron registrados ni recibidos por parte del Gobierno.

USAID desembolsa sus fondos en base a la planificación y estrategias de ayuda de USAID, y éstos se entregan ONG's.

### *Indicador 8: Ayuda desligada*

Este indicador busca que la ayuda no esté condicionada para que de este modo responda a las necesidades nacionales.

Estados Unidos representa el 48% del total de la ayuda bilateral en Guatemala, pero a la vez facilita menos la ayuda desligada, esto a pesar de que se ha visto una tendencia a disminuir en el tiempo (52% en 2007, 45% en 2010). (SEGEPLAN, 2011: 25)

En PESAN, USAID hizo aportes a los componentes de consumo mediante intervenciones en educación alimentaria y nutricional para madres embarazadas en período de lactancia y menores de 2 años, hizo aportes al componente de aprovechamiento biológico mediante investigación, y distribuyó raciones alimenticias para familias beneficiadas como parte del componente de disponibilidad.

Estudios de la FAO y CONGCOOP afirman lo dañina que termina siendo la ayuda alimentaria entregada por parte de naciones como EEUU. Según el informe “Hacia una Cooperación de Calidad – Untie Aid” de la organización Ayuda en Acción, cerca del 80% de los contratos y subvenciones de USAID van directamente a empresas norteamericanas.

La Ley de Compras Nacionales (Buy American Act) señala que la ayuda americana, ya sea financiera o a través de subvenciones, debe emplearse para adquirir bienes o servicios producidos en EEUU, transportados por empresas estadounidenses y entregados por estadounidenses. Esta acta es el resultado de la presión ejercida por las corporaciones multinacionales y transnacionales estadounidenses sobre el Senado de los EEUU. USAID sigue fervientemente esta política y la aplica a todos sus proyectos. (Ayuda en Acción, 2003: 10)

### 5.3 PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN

#### *Indicador 9: Utilizar disposiciones o procedimientos comunes*

Los dos indicadores del principio de armonización van de la mano de los principios anteriores (apropiación y alineación). Por un lado, Guatemala es responsable de definir sus programas y políticas de manera clara, así como definir un marco presupuestario para los mismos.

Por otro lado, los donantes, son responsables de utilizar los sistemas locales para el diseño, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación de la ayuda. Lograr armonizar entonces la ayuda de USAID con los procedimientos nacionales resulta difícil si de por sí se tienen deficiencias en los indicadores mencionados con anterioridad. Estas deficiencias no se ven sólo en la cooperación de USAID en Guatemala, pues según SEGEPLAN, sólo el 4% de los fondos de los cooperantes en Guatemala cumple con la disposición del Indicador 9 (entre ellos está Corea del Sur, Suecia y España). En el caso de USAID, el 0% de su ayuda se basa en procedimientos comunes. (Velasco y Zea, 2011: 40)

#### *Indicador 10: Fomentar análisis comunes y misiones conjuntas*

Este indicador pretende reducir costos, aumentar la productividad y eliminar la duplicidad de funciones. Según el estudio de Velasco y Zea (2011), de 2008 a 2010, no existió ninguna misión coordinada entre USAID y Guatemala. En el año 2008, sí se dieron dos trabajos analíticos coordinados (los cuales representan el 67% del trabajo

realizado en ese año), sin embargo, en los años siguientes no se volvió a realizar ningún trabajo analítico coordinado.

PESAN empezó a funcionar en el año 2009, por lo que en base a los datos anteriores se puede decir que USAID no realizó ninguna misión conjunta ni análisis común con la institución coordinadora de dicho plan, es decir, con la SESAN ni con ninguna otra institución.

#### ***5.4 PRINCIPIO DE GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS***

##### ***Indicador 11: Marcos orientados a resultados***

Como se mencionó con anterioridad, en Guatemala se pretende desarrollar un nuevo Sistema Nacional de Planificación, sin embargo, esto sigue siendo un tema pendiente. El establecimiento de marcos orientados a resultados pretende establecer sistemas de información basados en resultados y evaluaciones por el país. Mientras no se logre crear este sistema orientado a resultados, los cooperantes continuarán con sus propios sistemas de evaluación.

La versión actualizada de agosto 2011, de PESAN 2009-2012, establece la necesidad de reformular PESAN a partir del año 2012, a fin de que incluya la gestión para resultados con una re-estructuración total del sistema de monitoreo y evaluación, la cual no estaba contemplada en la versión original del plan. (PESAN, 2011: 57)

Para lograr que Guatemala se enmarque dentro de la gestión por resultados es necesario fortalecer la función del Instituto Nacional de Estadística, disponer de la producción de datos estadísticos, elaboración de encuestas periódicas, elaboración de censos, etc. Todo esto aportará información precisa para la toma de decisiones. (PESAN, 2011: 58)

Se han dado ciertos avances en cuanto a mejorar el sistema de planificación de SEGEPLAN, se han dado avances en la identificación de indicadores y en la fijación de metas para los planes, se está tratando de vincular el plan al presupuesto. De hecho la

Comisión Europea y el Gobierno de Guatemala tienen un convenio para la ejecución del Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala, el cual está orientado específicamente a este tema, hacia la gestión por resultados.

El Gobierno de Otto Pérez Molina además ha realizado ya tres pactos (el Pacto Fiscal, el Pacto Hambre Cero y el Pacto de Paz Seguridad y Justicia), los cuales buscan encaminar una planificación orientada a resultados y ser a su vez las guías de las estrategias de las políticas. De igual manera, la iniciativa de ley sobre el Sistema de Planificación Nacional ya está en el Congreso esperando ser discutida y aprobada. Esta iniciativa es un elemento importante que ayudará a la gestión orientada a resultados.

## 5.5 PRINCIPIO DE MUTUA RESPONSABILIDAD

### *Indicador 12: Mutua responsabilidad*

Este principio busca que los cooperantes y los países socios evalúen conjuntamente los avances e implementación de los compromisos acordados en la Declaración de París. Este principio refleja la relevancia que se le da a la Declaración de París, sin embargo, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, es el principio más olvidado de todos y el que menos se cumple.

Parte de lo que implica este principio es la elaboración de una política o estrategia sobre la ayuda, la existencia de metas específicas de eficacia de la ayuda a nivel de país y una evaluación sobre estas metas. Guatemala no cuenta con nada de esto. Por ello es necesario que el Gobierno de Guatemala diseñe cuanto antes un plan nacional que permita monitorear y evaluar los avances en dicha declaración.

En el caso de EEUU, por la misma naturaleza de su agencia de AOD, USAID no rinde cuentas ante Guatemala. Por el contrario, EEUU ha creado un sistema de responsabilidad paralela al reportar sus resultados con el Congreso de EEUU y el Presidente de dicha nación, quienes son la cabeza de dicha agencia. (Blue, Eriksson y Heindel, 2011: 67)

En base a la evaluación que se realizó sobre el apego de USAID a la Declaración de París en PESAN 2009-2012, los resultados de la evaluación son prácticamente nulos. Dichas afirmaciones no se aplican únicamente al plan alimentario sino que puede generalizarse hacia toda la ayuda que Guatemala recibe de esta agencia.

Como lo afirma el mismo reporte realizado por Blue, Eriksson y Heindel (2011: 14), la ayuda de EEUU carece de una arquitectura organizacional y conceptual integral, esto pese al esfuerzo que se ha hecho en torno a unificarla en los tres pilares de defensa, diplomacia y desarrollo. La AOD involucra varias agencias federales y está fuertemente enmarcada e influenciada por el Congreso estadounidense, además de estarlo por una variedad de intereses de grupos. Por ellos es difícil señalar en qué medida USAID ha tenido apego a la Declaración de París.

Jose Antonio Sanahuja (2008), quien es profesor en Relaciones Internacionales y es director de del departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, afirma que es difícil que la ayuda sea eficaz si el donante la utiliza como instrumento de política exterior. La AOD forma parte de uno de los tres pilares de la política exterior estadounidense (los tres pilares son desarrollo, diplomacia y defensa, la AOD se enmarca dentro del pilar de desarrollo), por lo tanto la eficiencia de dicha ayuda es cuestionable si se observa desde la perspectiva de los principios de los cuales emana.

Independientemente del apego que USAID realice a la Declaración de París, es importante mencionar que a nivel general, América Latina está recibiendo menos AOD en comparación con otros años (según el sitio oficial de USAID, Guatemala recibe cerca del cinco por ciento del total de la ayuda que USAID otorga). Por lo tanto, considerando que los desafíos son cada vez mayores ante el constante aumento de los índices de inseguridad alimentaria y pobreza, frente a la disminución de recursos, Guatemala debe comprometerse a todo nivel y demostrar voluntad política para hacer los cambios necesarios y apeгarse a lo que la Declaración de París indica. Al final son los países receptores, mucho más que los donantes, los más beneficiados y los llamados a incrementar la eficiencia de sus sistemas de ayuda.

En el caso de Guatemala, el reto de contar con un sistema de planificación nacional coherente e integral, con políticas públicas que respondan a los intereses de la sociedad, crear sistemas nacionales fiables, contar con un presupuesto ordenado que refleje los planes y políticas que el país necesita, el formular una estrategia de coordinación de la AOD, así como implementar mecanismos de evaluación sólidos y transparentes a todo nivel, representan los esfuerzos que Guatemala debería comprometerse a cumplir, no sólo porque la Declaración de París así lo indica, sino porque beneficia las prácticas administrativas del país en general.

## **5.6 INCIDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE PARIS EN LOS RESULTADOS DE PESAN 2009-2012**

Antes de hablar sobre resultados del plan, es necesario mencionar que se realizó una visita al centro de documentación de la SESAN en búsqueda de información sobre los resultados del PESAN 2009-2012, pero no se encontró nada. Incluso se habló con la Dirección de Planificación y Monitoreo para ver si ellos podían hablar de resultados, pero tampoco pudieron brindar información.

La desinformación hacia la cual ya se hizo alusión previamente, sobre cómo las instituciones nacionales e internacionales no informan acerca de las acciones que se están tomando en materia de seguridad alimentaria y cómo a su vez no respetan el liderazgo de la SESAN en la coordinación de la ayuda alimentaria, afectan la capacidad de planificación y evaluación que le corresponde ejercer a la SESAN.

En el caso de USAID, la desinformación deviene de la operación paralela e independiente que esta agencia tiene en el país, la cual deviene del hecho de que en el ejercicio de las relaciones internacionales entre Guatemala y EEUU, Guatemala está subordinada a EEUU. Lo anterior es opuesto a lo que indica la Declaración de París. Es más, en una entrevista realizada a Alberto Corado el día 17 de octubre del año 2012 en las instalaciones de SESAN, quien trabaja en la Dirección de Planificación de dicha institución, se mencionó la dificultad para pedir información a USAID sobre qué acciones están tomando en el territorio y cuáles son los avances de los mismos, ya que

cuando se hace, éstos se sienten ofendidos porque creen que Guatemala los está fiscalizando. Alberto Corado manifestó que esto afecta la evaluación de seguimiento de los planes alimentarios.

La principal razón por la que Guatemala no se entera constantemente de qué y cómo está trabajando USAID la ayuda alimentaria es porque los fondos de ayuda jamás ingresan al presupuesto del Estado y por consiguiente jamás son gestionados por el Gobierno.

Lo anterior permite inferir entonces que el poco apego a la Declaración de París, tanto por parte de EEUU al no querer trabajar conjuntamente con el Gobierno de acuerdo a las necesidades del país, como por parte del Estado de Guatemala al no contar con un sistema de planificación ordenado y con sistemas de gestión y evaluación pública fiables, definitivamente afectó la ejecución de PESAN 2009-2012 en el sentido de que faltó coordinación entre ambas instancias, que es lo que finalmente busca la Declaración de París para evitar que en la descoordinación se pierdan recursos.

Ya que no existe un informe que presente los resultados de PESAN 2009-2012, se tomó de base el Informe del Gobierno de Álvaro Colom 2008-2011 para evaluar si hubo alguna disminución en los índices de inseguridad alimentaria. De acuerdo con este informe, a pesar de que no se vieron reducciones drásticas en los índices de inseguridad alimentaria del país, dado que el tema social fue prioridad para el gobierno, sí se vieron ciertas mejoras.

Por ejemplo, según el Informe de Gobierno 2011, para el año 2010 se contaba con un 66.63% de niños menores de cinco años con desnutrición, para el año 2011, el índice estaba en 49.68%. De los departamentos con mayor índice de desnutrición para los años 2010 y 2011 (Zacapa, Chiquimula, Jalapa y El Progreso), la mayoría presenta importantes reducciones. La mejora que se tuvo en el tema durante el gobierno de Álvaro Colom se debe en gran medida a los programas de Cohesión Social y no tanto a la implementación y ejecución de PESAN 2009-2012, pues ya se mencionó que Cohesión Social recibió más fondos y tuvo más apoyo por parte del gobierno que PESAN.

A pesar de los avances que presentó Álvaro Colom en su informe de gobierno, para finales de 2011, Guatemala seguía teniendo la mitad de los niños entre cero y cinco años de edad con desnutrición crónica. Luego de cuatro años de implementación de PESAN y Cohesión Social, Guatemala sigue siendo el país número uno en desnutrición crónica a nivel continental y el sexto a nivel mundial. Esto solamente quiere decir que aún queda muchísimo trabajo por hacer, y que lo que se ha hecho hasta el momento no ha sido suficiente.

Debido a que PESAN fue el primer plan estratégico nacional que se hacía para cumplir la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tuvo ciertos elementos importantes que no se consideraron en su formulación inicial. Por ejemplo, el Presidente Colom indica en su Informe Presidencial 2011, que el factor de cambio climático, de género y pueblos indígenas no estaba contemplado en la versión original de PESAN. Es por ello que su gobierno se vio en la necesidad de actualizar PESAN a lo largo de sus cuatro años de gobierno. Esto se pudo constatar al leer la versión inicial de 2009 y la versión final del plan del año 2011.

Si se comparan ambas versiones, la versión de finales de 2011 es bastante más informativa. Contiene más información teórica sobre el tema, incluye una serie de mapas y estadísticas, así como una serie de indicadores y objetivos que no estaban contemplados en la versión inicial. Además, en la actualización se agrega el tema de la multiculturalidad, de género y cambio climático que no estaba contemplada en la versión original.

Dado que no se logró reducir drásticamente los índices de inseguridad alimentaria, Álvaro Colom indica en su Informe Presidencial 2011 la necesidad de reformular PESAN 2009-2012 por PESAN 2012-2016, el cual ya incluye variables de productividad y comercialización, la perspectiva de género y de recursos naturales.

Hablando acerca de la importancia de la continuidad de los planes, que es uno de los ejes del principio de Apropiación de la Declaración de París, ahora le corresponde al Gobierno de Otto Pérez tomar como referencia las experiencias de Álvaro Colom, dar continuidad a PESAN, pero sobre todo mostrar compromiso y voluntad política para

cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración de París y disminuir la inseguridad alimentaria. En este sentido, Guatemala tendrá que ser ágil en el manejo de las relaciones internacionales que mantiene con los cooperantes en el país.

En lo que va del Gobierno de Otto Pérez Molina se ha visto el deseo de querer continuar utilizando la estrategia de PESAN 2012-2016, pero a su vez, como sucede con todos los gobiernos de turno en Guatemala, el Gobierno de Otto Pérez Molina ha venido a crear su propio marco de acción para combatir los males alimentarios del país.

Desde inicios de su gobierno se creó el Pacto Hambre Cero, el cual es un convenio que busca involucrar a todos los sectores en la lucha contra el hambre y la desnutrición en sus diversas manifestaciones. Con el Pacto, lo que se pretende es que exista alineación de los cooperantes internacionales con las prioridades estratégicas del país. Esto es beneficioso, pues como ya se mencionó, el trabajo conjunto y coordinado es parte de los principios de la Declaración de París.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales y de la cooperación internacional no es fácil equilibrar las relaciones de poder y no se puede coincidir siempre en los intereses. El tema de la cooperación internacional de EEUU hacia Guatemala resulta un poco complejo en su manejo, por ello se ha evitado afectar las relaciones diplomáticas y comerciales entre EEUU y Guatemala, debido a la importante histórica relación de dependencia que Guatemala ha mantenido con EEUU.

A pesar de que ambas naciones adquirieron compromisos internacionales al ser signatarios de la Declaración de París, los preceptos establecidos en dicho acuerdo parecen haber quedado en el aire. En la práctica, los preceptos idealistas que se plasmaron en la Declaración de París no logran aterrizar en acciones concretas en el desarrollo de las relaciones entre ambas naciones. Es más, dichos preceptos chocan con la estrategia estadounidense de política internacional.



## CONCLUSIONES

Las naciones se reúnen a inicios del siglo XXI para trazar una agenda con metas globales que permitan disminuir la pobreza y desigualdades en el mundo. La agenda trazada mediante la Declaración de las Metas del Milenio incide de manera directa en el ámbito de las Relaciones Internacionales, ya que las naciones se ven forzadas a trabajar conjuntamente por aminorar problemáticas internacionales como el hambre y la desnutrición.

Partiendo entonces de los compromisos internacionales adquiridos en esta agenda global, así como del hecho de que la inseguridad alimentaria representa un obstáculo para el desarrollo, surge entonces la importancia de articular la ayuda de los cooperantes internacionales con las necesidades y prioridades de las naciones receptoras de ayuda, a fin de que la ayuda sea más efectiva.

El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESAN 2009-2010), es un ejemplo de articulación de la ayuda. Es un plan de carácter interinstitucional que se crea para combatir la inseguridad alimentaria en Guatemala, agrupando los esfuerzos de instituciones del gobierno y a cooperantes internacionales

Durante los años 2009 y 2010, la institución encargada de coordinar PESAN tuvo dificultades para dirigirle, debido a la descoordinación institucional interna, así como a la renuencia de cooperantes como EEUU, de trabajar conjuntamente con el Gobierno. Lo anterior obstaculizó la labor del ente coordinador y por ello no se cuenta con un informe de evaluación de PESAN 2009-2012.

Muchos de los cooperantes se basan en la descoordinación interna para no trabajar conjuntamente con el Gobierno, y para contrariamente planificar y ejecutar su ayuda de manera independiente, marginando al país de su propio proceso de desarrollo, lo cual es totalmente opuesto a lo que dicta la Declaración de París.

La Declaración de París busca que los países socios y los países receptores trabajen de manera conjunta, haciendo un eficiente uso de los recursos a fin de disminuir el número de personas que viven en condiciones inhumanas y poder cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Más de 100 países son signatarios de dicho

tratado internacional, sin embargo su incidencia a nivel nacional e internacional ha sido mermada por el hecho de que éste es un instrumento jurídico no vinculante

Debido a lo anterior, los avances en la aplicación de la Declaración de París en el contexto guatemalteco son pocos. Lo mismo sucede en su aplicación en países como EEUU, sobre todo porque los ejes sobre los que EEUU otorga la ayuda internacional devienen de los pilares de política exterior estadounidense, los cuales tienen la finalidad de resguardar los intereses y seguridad de EEUU. Por lo tanto, la AOD de EEUU no se otorga en función del desarrollo y beneficio del país receptor, sino en función de los intereses estadounidenses.

Los cinco principios de la Declaración de París representan en conjunto, la construcción del camino hacia el uso eficiente de recursos. Al evaluar la cooperación de USAID en PESAN 2009-2012, a la luz de los cinco principios de la Declaración de París, se encontró que EEUU no cumple con ninguno.

Para el logro del principio de Apropiación, la labor del país donante es de respetar el papel de liderazgo del Estado y sus instituciones, así como colaborar en su fortalecimiento. Al evaluar los rubros de cooperación internacional en PESAN 2009-2012, la ayuda de USAID no estuvo en ningún momento dirigida hacia el tema del fortalecimiento de la institución coordinadora del plan (SESAN).

Evaluando ahora el segundo principio de la Declaración de París (principio de Alineación), debido a que EEUU no otorga los recursos al Estado de Guatemala, éstos no se gestionan de acuerdo con las prioridades nacionales. Al contrario se ejecutan mediante unidades paralelas, que en su mayoría son ONGs estadounidenses, lo cual es totalmente opuesto a lo que dicta la Declaración de París.

Por la naturaleza individualista de trabajo de la AOD estadounidense, ésta tampoco realizó misiones y trabajos conjuntos con el Estado de Guatemala durante la ejecución de PESAN 2009-2012, lo cual quiere decir que tampoco se cumplió con el principio de Armonización de la Declaración de París.

Por otro lado, el principio de la Gestión Orientada a Resultados pretende que se de seguimiento al desempeño de la estrategia de desarrollo nacional y de planes sectoriales, no obstante, la cooperación de EEUU tampoco cumple este principio. Esto se debe al hecho de que EEUU no gestiona su ayuda conjuntamente con el Gobierno, por lo tanto existe incompatibilidad en cuanto a los resultados esperados de la ayuda.

El último principio de la Declaración de París es la Mutua Responsabilidad, este es el principio que refleja la importancia que se le da a la Declaración de París, ya que implica una mutua rendición de cuentas y una evaluación de los avances que se han tenido en los compromisos adquiridos en la Declaración de París. En el caso de EEUU, ellos no rinden cuentas al Estado de Guatemala, al contrario, USAID posee su propia estructura paralela de rendición de cuentas que es el Congreso estadounidense. Tampoco existe un mecanismo de evaluación de avances en el cumplimiento de la Declaración de París.

La evaluación anterior es lamentable, ya que alrededor de la mitad del total de la ayuda bilateral en Guatemala proviene de EEUU. Sin embargo, el histórico papel dominante de EEUU en la relación que ésta potencia mantiene con Guatemala dificulta el que se dé un cambio en la política de ayuda de EEUU hacia Guatemala. Por lo tanto, el Gobierno debe ser ingenioso en cómo maneja las relaciones bilaterales que se mantienen con EEUU, a fin de que éstas dejen de ser tan dependientes de EEUU.



## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones irán solamente hacia el Estado de Guatemala y no hacia USAID, ya que Guatemala no puede hacer nada por cambiar las políticas estadounidenses. Dado que el responsable de no poder traducir los compromisos internacionales en acciones concretas, y dado que el país está entrampado en un círculo vicioso con instituciones incapaces de transformar la ayuda en desarrollo, se recomienda al Estado de Guatemala concentrarse en ordenar y coordinar sus instituciones, en fortalecerles, en planificar coherentemente las respuestas del Estado hacia las diversas demandas sociales, en crear políticas públicas incluyentes que atiendan a la diversidad del país. Un problema bien planteado representa el 50% de su solución, por lo tanto, la planificación es base para hacer un uso eficiente de los recursos y cumplir los compromisos internacionales adquiridos en la Declaración de las Metas del Milenio y en la Declaración de París.

Ya que el tema de investigación central es la cooperación internacional, el cual es un tema básico en el ámbito de las Relaciones Internacionales, y ya que se hace mención a la importancia de la planificación y la coordinación entre el país cooperante y el país socio, se recomienda la creación de un marco normativo para los donantes. Es necesaria la creación de una política para la cooperación internacional, la cual permita coordinar y guiar las acciones de los cooperantes internacionales y que a su vez limite su arbitrariedad en el país. El año pasado (2011), SGEPLAN diseñó unos lineamientos de política para la cooperación internacional. Sin embargo, estos lineamientos no han logrado consolidarse como política y se encuentran en fase de discusión. Se recomienda que el Gobierno muestre voluntad política y ejerza presión sobre las naciones cooperantes para que dichos lineamientos lleguen a conformar una política de Estado.

Para fortalecer no sólo la planificación sino también lograr implementar una gestión orientada a resultados, se recomienda la agilización de la agenda legislativa a fin de que se apruebe la iniciativa de ley sobre el Sistema Nacional de Planificación (SNP), la cual ha sido valorada por organismos internacionales tales como el Banco Internacional para el Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) como un ejemplo de iniciativas a

impulsar el desarrollo de los países en América Latina (SEGEPLAN, 2011). Dicha iniciativa de ley pretende lograr una articulación en el territorio de todas políticas públicas con procesos municipales y de desarrollo, ordenando el traslado de competencias y recursos a diversas partes del territorio, es decir articular políticas, planificación y presupuesto.

Si bien es cierto que la Declaración de París asigna funciones únicamente al país donante y al país receptor, Guatemala no debe limitarse a los preceptos de dicho documento. La sociedad civil es un elemento de presión importantísimo en el buen funcionamiento del aparato estatal. Por ello se recomienda que la sociedad civil se involucre y actúe como un mecanismo de equilibrio en la gestión pública a fin de incrementar su eficiencia.

Si Guatemala demuestra que puede ser eficiente en el gasto y administración pública, los cooperantes internacionales no tendrían excusa para no querer trabajar conjuntamente con el Gobierno al momento de ejecutar su AOD. Quizás entonces si se daría una verdadera relación de Cooperación al Desarrollo, donde la cooperación internacional funcionaría como lo que debe ser, un complemento a los esfuerzos nacionales para generar desarrollo.

Para finalizar, se recomienda que se fortalezcan las relaciones Sur-Sur así como la Cooperación Sur-Sur de Guatemala con otras naciones, ya que está demostrado que este tipo de cooperación ayuda al fortalecimiento institucional y generación de capacidades. La Cooperación Sur-Sur ha comprobado ser concordante con las prioridades nacionales de países en vías de desarrollo, lo cual no siempre sucede en la Cooperación Norte-Sur, sobre todo cuando proviene de países como EEUU. Dado que Guatemala aún depende en gran medida de EEUU, es necesario que se evalúen alternativas que permitan que Guatemala rompa esa relación histórica de dependencia, ya que ésta obstaculiza la relación de coordinación que de acuerdo con la Declaración de París debería de existir en el desarrollo de la cooperación internacional y de las relaciones internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

### Textos:

Ayuso, A. y Cascante, K. (2011). *Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de cooperación al desarrollo: hacia una convergencia de los mecanismos*. España: Revista Sistema.

Barrón A., M., Velasco L., O. y Ramírez, E. (2010). Informe Ejecutivo: Resultados de la Aplicación de la Encuesta OCDE en Guatemala y Línea Base. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (pdf)

Belik, W. (2004). *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina*. Brasil: Hucitec.

Blue, R., Eriksson, J. y Heindel, K. (2011). *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government Synthesis Report. Social Impact*. EEUU: USAID (pdf)

Cajas L., M.T., Castillo, M., Sánchez, E. y Villela, M. (2010). *La Institucionalidad Pública Relativa a la Promoción de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en Guatemala*. Estudio Línea Base. Universidad Mariano Gálvez de Guatemala.

Cecchini S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de CEPAL. Chile: Naciones Unidas. (pdf)

CEPAL. (2007) *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*. Chile: Naciones Unidas. (pdf)

Cuaderno de Desarrollo Humano de PNUD (2009/2010). *Análisis Situacional de la Malnutrición en Guatemala: sus causas y abordaje*.

Delgado, H. L. (2010). *Bases para el Mejoramiento de la Situación de Desnutrición Crónica en Guatemala. Informe Técnico*. Publicado por el Proyecto de USAID de Mejoramiento de la Atención en Salud. Bethesda, MD: University Research Co. , LLC (URC).

Edwards, M. (2002). *Un futuro en positivo, la cooperación internacional en el siglo XXI*. España: Intermón Oxfam.

Lahera P., E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica

FAO. (2006). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Colección FAO Agricultura No. 37. Roma: FAO.

Franco, R. (1996). *Los Paradigmas de la Política Social en América Latina*. CEPAL. (pdf)

Fuentes K., J.A. (2011). *Rendición de Cuentas*. Guatemala: F&G Editores

FUNDESA. (Febrero 2011). *Inversión Social: MIFAPRO, Análisis Costo-Efectividad*. Boletín. Guatemala: Fundación para el Desarrollo.

García, E., Cuéllar, I. y Morales, M.D. (2010). *Estado del Arte de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala con énfasis en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz*. (pdf)

Goldin, I. y Reinert, K. (2007). *Globalización para el Desarrollo*. Colombia: Banco Mundial.

GT-CSS. (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficiencia de la ayuda. 110 historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Bogotá: GT-CSS.

Martínez, P. J., Martínez-Gómez, R., Aperador, F. y Hernández, V. (2006). *AOD Hoy: Discurso y Realidad*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo. España: CONGDE (pdf)

ONU. (2002) *Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Monterrey, México.

Ozaeta, J. P. (2011). *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC- CAUSA)*. Informe a 5 años de vigencia: su impacto en el campo. CONGCOOP. Guatemala: Magna Terra Editores, S. A.

Peña T., M. (2003). *Estudios Constitucionales*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Año 1 No. ISSN 0718-0195. Chile: Universidad de Talca.

PNUD. (2011). Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011-2012. (pdf)

PNUD. (2011) *Ejercicio de Apreciación Sustantiva (Mi Familia Progres)*. Guatemala. (pdf)

Sanahuja P., J.A. (2008). *¿Más y Mejor Ayuda? La Declaración de París y las Tendencias en la Cooperación al Desarrollo*. Anuario CEIPAZ No. 2007-2008, págs. 71-102. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales. (pdf)

Santander C., G. (2011). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

SEGEPLAN. (2011). IV Informe Presidencial y Memoria de Labores 2008-2012. (pdf)

SEGEPLAN. (2011) *Primer Informe Nacional sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda en Guatemala 2008-2010*. Guatemala: Don Quijote.

SEGEPLAN. (2011). *Informe Ejecutivo de Resultados de la Aplicación Encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una Perspectiva Común Camino al 4FAN, Busan 2011* (40 páginas). Guatemala: Don Quijote.

SEPAZ. (2011). *Democracia y Justicia Social. Una Lectura Latinoamericana: II Conferencia Internacional*. (Varios autores). Guatemala: Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala.

SESAN. (2009). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN 2009-2012*. (pdf)

SESAN. (2011). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, versión actualizada en agosto 2011.

Solís M., C.Y. (2009). *El resultado de la cooperación internacional en la ampliación de cobertura en salud en las comunidades más desprotegidas de Guatemala*. El aporte de USAID en Nahualá, Sololá. Tesis USAC.

USAID. (2010). *Alcanzando la Seguridad Alimentaria en Guatemala: Oportunidades y Retos*. USAID- Programa de Comercio y Competitividad. (pdf)

Veasco L., O. y Zea S., M. (2011). *Seguimiento a la línea de base de los procesos de Apropiación, Armonización y Alineación*. Guatemala: Unión Europea.

(2006) *Tratados y Convenios. Derecho Internacional Público*. Guatemala: Editorial Praxis.

## Artículos en Internet:

Aguirre, O. (Junio 2012). *La Alianza para el Progreso y la Promoción del Desarrollo en América Latina*. Revista Afuera , Estudios de Crítica Cultural No. 12. Recuperado el 16 de agosto de 2012, de:

<http://www.revistaafuera.com/articulo.php?id=110>

Aid Effectiveness. (2011) *Eficacia de la Ayuda en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 14 de septiembre de 2012, de:

<http://www.aideffectiveness.org/busanhf4/en/countries/latin-america-and-the-caribbean/644.html>

Barrientos, R. (Febrero, 2011). *Transparencia y el Poder detrás de la Compra de Armas* Plaza Pública. Recuperado el 10 de octubre de 2012, de:

<http://www.plazapublica.com.gt/content/transparencia-y-el-poder-detras-de-la-compra-de-armas>

Curvale, P. (2011). *La Cooperación Sur-Sur en América Latina: Oportunidades para el desarrollo o el desarrollo de oportunidades*. LUPA Empresarial No. 14, julio-diciembre 2011 (Sabaneta, Colombia). Recuperado el 17 de septiembre de 2012, de:

[http://www.ceipa.edu.co/m21\\_gallery/5666.pdf](http://www.ceipa.edu.co/m21_gallery/5666.pdf)

FAO. (s.f.) *Seguridad Alimentaria y Nutricional, Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria – PESA*. Centroamérica: FAO. Recuperado el 6 de septiembre de 2012, de:

<http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf>

Franky, P. (Enero 2012). *Cooperación Internacional, así no gracias...* Plaza Pública. Recuperado el 25 de septiembre de 2012, de:

<http://www.plazapublica.com.gt/content/cooperacion-internacional-asi-no-gracias>

FUNDESC. (2012) *Situación nutricional en Guatemala*. Sistema Naciones Unidas. Recuperado el 18 de septiembre de 2012, de:

[http://fundaciondesc.org/articulo/Situacion\\_nutricional\\_de\\_Guatemala\\_-2282/?print](http://fundaciondesc.org/articulo/Situacion_nutricional_de_Guatemala_-2282/?print)

García Lara, M. (Junio 2011). *Sinasan: un sistema desnutrido*. Siglo 21. Recuperado el 7 de julio de 2012, de:

<http://www.s21.com.gt/opinion/2011/06/14/sinasan-sistema-desnutrido>

Gauster, S. (2006) *Ayuda Alimentaria en el Marco de las Negociaciones Agrícolas de la OMC*. CONGCOOP. Recuperado el 9 de septiembre de 2012, de:

[http://idear.congcoop.org.gt/images/stories/Ayuda\\_alimentaria\\_y\\_mercados\\_locales\\_en\\_Guate-CONGCOOP-CENDOC.pdf](http://idear.congcoop.org.gt/images/stories/Ayuda_alimentaria_y_mercados_locales_en_Guate-CONGCOOP-CENDOC.pdf)

Mack, L. (2012). *Cohesión Social y el Ministerio de Desarrollo Social*. Analistas Independientes (AIG). Recuperado el 21 de julio de 2012, de:

<http://www.analistasindependientes.org/2012/01/cohesion-social-y-el-ministerio-de.html>

Martínez M., F. (s.f.) *USAID en Guatemala*. Prensa Libre. Recuperado el 16 de agosto de 2012, de:

[http://www.prensalibre.com/opinion/Usaid-Guatemala\\_0\\_717528268.html](http://www.prensalibre.com/opinion/Usaid-Guatemala_0_717528268.html)

Martínez, C. (2012). *Visión Mundial se une al Trabajo contra la Desnutrición Infantil*. *Visión Mundial*. Recuperado el 10 de septiembre de 2012, de:

<http://visionmundial.org.gt/es/noticias/3-noticias/147-vision-mundial-se-une-al-trabajo-contr-la-desnutricion-infantil.html>

Montenegro, N. (2011). *El Otro Rostro de los Programas de Cohesión Social*. *Encuentro por Guatemala*. Recuperado el 10 de octubre de 2012, de:

<http://xa.yimg.com/kq/groups/17809804/17375414/name/cohesion.pdf>

SEGAPLAN. (2011). *Secretaría de SEGEPLAN expone sobre el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo en seminario internacional*. Recuperado el 23 de octubre de 2012, de:

[http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=25%3Aultima&id=691](http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&catid=25%3Aultima&id=691)

SEGEPLAN. (2012). *Perfil de cooperación bilateral de Estados Unidos*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012, de:

[http://www.segeplan.gob.gt/downloads/perfil\\_estadosunidos.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/perfil_estadosunidos.pdf)

Terlinden, C. y Hilditch, L. (2003). *Hacia una cooperación de calidad*. Ayuda en Acción. Recuperado el 1 de octubre de 2012, de:

<http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/previo/Desvinculaci%C3%B3nDeLaAyuda-AAA.PDF>

Vázquez G., M. (Noviembre 2008) *¿Insuficiencia o ineficiencia de la ayuda al desarrollo?* Boletín Económico del ICE No. 2953. Recuperado el 15 de septiembre de 2012, de:

[http://www.uned.es/curso-desarrollo-economico/articulos/tema3/3\\_08.pdf](http://www.uned.es/curso-desarrollo-economico/articulos/tema3/3_08.pdf)

#### Sitios web:

- [www.fao.com](http://www.fao.com)
- [www.usaid.gov/](http://www.usaid.gov/)
- <http://transition.usaid.gov/gt/espanol/index.htm>

#### Entrevistas:

- Sonia Domínguez  
Asistente Programa Seguridad Alimentaria USAID
- Gloria Guillermo  
Directora Dirección de Cooperación Internacional SESAN
- Alberto Corado  
Dirección de Planificación, Monitoreo y Evaluación de SESAN

# ANEXOS





**ENTREVISTA A ASISTENTE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE USAID**

Nombre: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

El propósito de la presente entrevista es recabar información de una fuente primaria sobre la manera en que AID brindó ayuda al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN). La información obtenida se empleará con fines académicos.

1. ¿Cómo es que USAID se involucra en PESAN y por qué? ¿AID participó en el diseño o reformas del plan?
2. ¿En qué consistió la ayuda que AID brindó a PESAN en sus primeros dos años? ¿Cómo fue la relación con SESAN?
3. ¿Qué hace AID para armonizar sus principios y objetivos de cooperación con las necesidades de Guatemala y los principios de la Declaración de París?
4. En base a los principios de mutua responsabilidad y gestión por resultados, ¿AID y SESAN trabajaron conjuntamente en la supervisión, monitoreo y presentación de resultados de los avances del plan? ¿Cómo es este proceso de evaluación y monitoreo?
5. ¿Qué hizo AID para evitar la duplicidad de funciones en el plan?
6. ¿Qué considera que debe hacer la SESAN para mejorar la eficacia de la ayuda de AID en seguridad alimentaria?
7. Haciendo una autocrítica, ¿en qué falló AID para hacer su ayuda más eficaz en PESAN?
8. ¿Se tienen mecanismos conjuntos entre SESAN y AID para evaluar que la gestión de la ayuda se dé en función de lo acordado en la Declaración de París? Si sí, ¿cuáles son estos mecanismos?

Universidad de San Carlos de Guatemala

Escuela de Ciencia Política

**ENTREVISTA A ASISTENTE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE USAID**



Nombre: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

El propósito de la presente entrevista es recabar información de una fuente primaria sobre la manera en que AID brindó ayuda al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN). La información obtenida se empleará con fines académicos.

1. ¿Podría decir cuál es la importancia y papel que jugó AID en PESAN?
2. ¿Podría describir la relación que SESAN mantuvo con AID durante los primeros dos años de ejecución de PESAN y cómo las relaciones bilaterales entre Guatemala y EEUU incidieron sobre la ejecución de PESAN?
3. ¿Ha visto alguna discrepancia en cuanto a la filosofía que maneja AID y la filosofía que maneja SESAN sobre lo que es la seguridad alimentaria?
4. ¿Qué hizo SESAN para que la ayuda internacional a PESAN se apegara a la Declaración de París?
5. ¿Cómo evitaron duplicidad de funciones con AID?
6. ¿Considera que AID respeta el liderazgo de Guatemala en la ejecución de PESAN?  
¿Por qué?
7. ¿AID tuvo alguna participación o incidencia en el diseño de PESAN y en la forma en que éste iba a ayudar en dicho plan?
8. ¿Cómo se da el proceso de monitoreo, evaluación y presentación de resultados del plan? ¿Lo hacen de manera conjunta?
9. A fin de mejorar la eficacia de la ayuda recibida por parte de AID, ¿qué cambiaría de la actuación de AID en PESAN para que ésta sea acorde a lo pactado en la Declaración de París?
10. ¿En qué aspectos considera que sí hubo apego a los principios de la Declaración de París?