



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

Cooperación internacional en Centroamérica: avances normativos e institucionales
Informe final

Investigadora y coordinadora regional :
Carla Morales

Investigadores Nacionales
Rolando Sierra, Honduras
Néstor Avendaño, Nicaragua
Milgran Cardona, Guatemala

Mayo, 2010

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Índice	2
Resumen	3
Descriptores	3
Introducción	3
1. Objetivos y metodología de investigación:.....	4
2. Contexto general: instrumentos y herramientas de Ayuda Oficial al Desarrollo.....	5
2.1 Declaración del Milenio:	6
2.2 Consenso de Monterrey	9
2.3 Declaración de Roma.....	12
2.4 Declaración de París	13
2.5 Plan de Acción de Accra	14
2.6 Iniciativa de países pobres altamente endeudados (Heavily Indebted Poor Countries HIPC):	15
3. Marcos jurídicos e institucionales que regulan la cooperación internacional en Centroamérica.....	15
3.1 Organización institucional: rectoría y gestión de la cooperación internacional (apropiación)	16
4. Instrumentos de planificación corto y mediano plazo	20
5. Administración de recursos de la cooperación internacional (alineación)	22
6. Coordinación y definición de prioridades (armonización)	24
7. Gestión, aprobación y fiscalización	26
8. Estudios de montos y destinos de la cooperación: los casos de Nicaragua, Honduras y Guatemala	28
8.1 Nicaragua.....	30
8.2 Honduras.....	37
8.2.1 Condonación de deuda:	38
8.2.2 Cooperación reembolsable y no reembolsable	40
8.3 Guatemala.....	44
9. Conclusiones y recomendaciones	51
Bibliografía.....	55
Notas	56

Resumen

En Centroamérica, en los últimos años, se han registrado importantes cambios en materia de cooperación internacional, a raíz de la implementación de lineamientos de gestión, administración y control relativos a los recursos financieros e importantes flujos monetarios que se producen a nivel regional e internacional, provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo que se percibe en la región. Estos cambios responden, en gran medida, a la preocupación externada por los cooperantes con respecto al tipo de inversión que se realiza con los fondos que reciben año con año los países subdesarrollados. Esto llevó a los Estados de la región a suscribir instrumentos en esta materia, los mismos han impulsado importantes cambios normativos e institucionales en el Istmo.

Entre los principales avances que se registran en la región se destaca la definición por parte de los países de instituciones que gestionen la cooperación internacional, la adopción de instrumentos de planificación y definición de prioridades y la mejora de los sistemas integrados de administración financiera y contable del Estado. Sin embargo, la región aún tiene temas pendientes y problemas que debe enfrentar, por ejemplo, se deben fortalecer las instancias de coordinación entre las entidades responsables de la gestión de la cooperación internacional, así como los procesos y procedimientos que deben seguirse.

Descriptores

Ayuda Oficial al Desarrollo, cooperación internacional, recursos financieros, Centroamérica, desarrollo, sistemas democráticos, Declaración de París, gestión de recursos, institucionalidad regional, cooperación reembolsable, cooperación no reembolsable.

Introducción

En sucesivas rondas de consulta y actividades del Informe Estado de la Región, el tema de cooperación internacional para el desarrollo ha surgido como una inquietud permanente. El cuarto Informe regional, a publicarse en el 2011, dedicará un espacio importante al análisis de este tema. El primer paso que se llevó a cabo fue la realización de un estudio exploratorio, que sirvió para identificar cursos de investigación que aborden el tema de forma más amplia.

Este debate sobre la cooperación internacional no es nuevo y, tampoco es exclusivo para la región. También, ha sido motivo de análisis en otras latitudes, particularmente en África. Desde principios de los años noventa, especialmente en instancias del Sistema de Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), se ha venido cuestionando sobre la ayuda para el desarrollo, su eficacia y las relaciones entre países (Alonso, 2007). Publicaciones recientes como “The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid

the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good”, o el mismo “Informe Mundial de Desarrollo” del PNUD (2005), ofrecen perspectivas críticas sobre el desempeño de la cooperación en el mundo.

Según el estudio exploratorio realizado, en la región centroamericana los estudios sobre la cooperación internacional que se identifican son de carácter puntual (en el ámbito de proyectos o comunidades), y generalmente incluyen el análisis de una sola fuente de financiamiento, la que es a su vez es quien contrata las auditorías o estudios de evaluación. A raíz de algunas coyunturas especiales, como por ejemplo el Huracán Mitch de 1998, también se han hecho evaluaciones de más largo alcance y con participación de la ciudadanía organizada.

Este estudio exploratorio, y el taller de consulta que se realizó posteriormente sobre el tema, señalaron que en los países de la región no hay una sistematización o análisis sobre el marco jurídico en que opera la cooperación internacional. Ese andamiaje jurídico e institucional en el que se ejecuta la cooperación internacional, tiene una responsabilidad importante en los resultados de la misma.

El Informe Estado de la Región incluye los siete países de Centro América, desde Belice hasta Panamá, el estudio específico de cooperación analizará los marcos normativos e institucionales vigentes en los países de la región, en el período 2007-2010. Asimismo se realizaron estudios específicos para los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre flujos de la cooperación internacional entre 1990 y 2010.

1. Objetivos y metodología de investigación

Esta investigación tiene como objetivo solventar el vacío de información en la región sobre la normativa e institucionalidad responsable de la cooperación internacional. A la vez que se hace esta recopilación, se examinará si la normativa existente facilita, o promueve, el cumplimiento de los principios de la Agenda de París.

Los principios de la Declaración de París, están estrechamente vinculados con la eficacia de la ayuda cuya aplicación se vincula directamente con los avances relacionados con la existencia o no de estructuras institucionales encargadas de la gestión de la cooperación internacional, avances normativos y procedimentales que garanticen una mayor eficacia de la cooperación internacional.

Las preguntas que guiaron la investigación fueron las siguientes:

- ¿Cuál es el marco normativo e institucional en el que opera la cooperación internacional en cada país?
- ¿Cuáles son los procesos realizados en los países para mejorar el cumplimiento de la Declaración de París, específicamente en sus principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y rendición de cuentas?
- ¿Contribuye la normativa e institucionalidad existente en esta materia para mejorar el cumplimiento?

- ¿Cuáles son, en la región, los procesos exitosos en el cumplimiento de los compromisos de París?

La información sistematizada fue obtenida a través de la información disponible en las páginas web institucionales, bases de datos jurídicas y otras páginas donde se consignara información relevante para el estudio. Asimismo, se realizaron entrevistas telefónicas y presenciales a actores claves, se analizaron informes, documentos y otras investigaciones desarrolladas sobre el tema.

2. Contexto general: instrumentos y herramientas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Las brechas y disparidades en el desarrollo entre los países ha ocupado el interés y compromiso de la comunidad internacional desde hace muchos años, la clasificación de países en desarrollados, subdesarrollados o en vías de desarrollo no solo reconoce la diferenciación que existe entre los mismos, sino también evidencia necesidades de apoyo de unos hacia otros.

La pobreza, la desigualdad, debilidad en los sistemas democráticos y esquemas institucionales, desempleo, bajos índices de educación y salud son algunos aspectos que le son comunes al grupo de países en vías de desarrollo o subdesarrollados, aunque ciertamente con matices entre ellos.

La comunidad internacional a través de diversos foros y organizaciones ha reconocido que sin la ayuda de los países desarrollados, los otros tendrán serias dificultades para garantizar una mejor calidad de vida y desarrollo para sus habitantes. La heterogeneidad de los países, los avances desiguales de unos con respecto a otros, problemas vinculados con la asignación de la ayuda, las condicionalidades, las debilidades institucionales, la falta de transparencia y corrupción presente en algunos de los países receptores y las dudas sobre la eficacia de la ayuda, han obligado a establecer nuevos acuerdos, metas y parámetros dirigidos al logro de los propósitos de la ayuda.

Entre los instrumentos suscritos y que serán analizados en el marco de esta investigación destaca la Declaración del Milenio (2000), el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma (2003), Declaración de Marraquech (2004), la Declaración de París (2005) y el Plan de Acción de Accra (2008), como los principales en los que se incluyen responsabilidades tanto para el grupo de donantes como de receptores.

Los compromisos establecidos en estos instrumentos, ha implicado esfuerzos al interno de los países para definir o fortalecer los marcos normativos, institucionales y financieros.

2.1 Declaración del Milenio

En setiembre de 2000, los dirigentes de los países del mundo se dieron cita en la sede de la Organización de las Naciones Unidas con el objetivo de suscribir una Declaración a través de la cual se comprometieron con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza, el hambre, el analfabetismo y las enfermedades. Para ello establecieron una serie de objetivos sujetos a plazo, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A partir de este marco orientador, los países debieron establecer las estrategias nacionales para alcanzar las metas planteadas y al mismo tiempo define un marco temático y estratégico para la comunidad internacional cuyos países se comprometieron a dedicar recursos económicos y técnicos que se canalizarían hacia los países con mayores necesidades de apoyo.

Los Objetivos de Desarrollo (ODM) o Metas del Milenio son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Este conjunto de metas se tradujeron en 21 metas específicas que deben cumplirse en el 2015 tomando como año base 1990. Por las características de los ODM, éstos no deben constituirse en una agenda paralela de desarrollo, sino que establecen prioridad sobre aquellos indicadores que claramente contribuyen a mejorar la condición de pobreza y la calidad de vida de las personas, por lo tanto complementan los esfuerzos nacionales por mejorar sus indicadores de desarrollo. Periódicamente los gobiernos deben presentar ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) un avance sobre el cumplimiento de las metas de acuerdo con los indicadores establecidos.

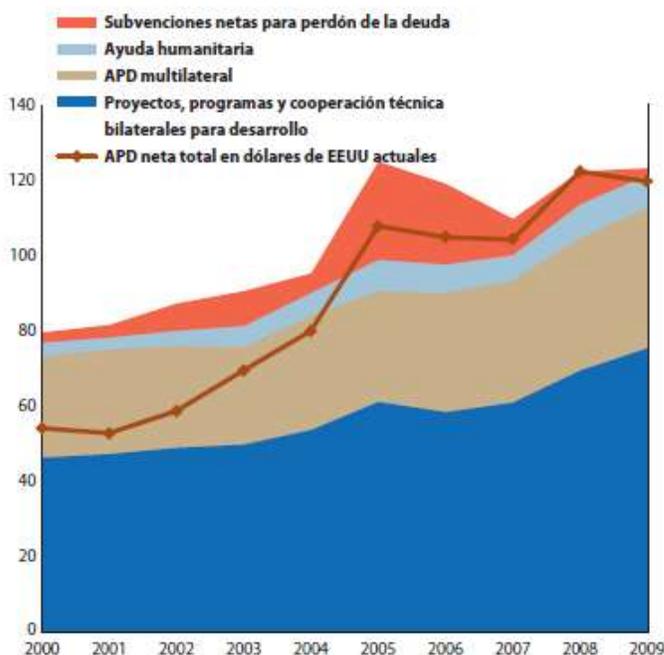
Aún y cuando se entiende que todos los objetivos en conjunto son fundamentales, para efectos de esta investigación se abordará únicamente el objetivo 8, pues es en este se establecen metas vinculadas directamente con la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y los recursos que requieren los países en desarrollo para cumplir con las metas. La inclusión de este objetivo es el resultado de intensas negociaciones entre los países ricos y pobres en las que se planteó la necesidad de destinar recursos que permitieran a los países menos adelantados llegar a las metas establecidas por los ODM, entendiendo que éstos realizarán los esfuerzos necesarios para lograrlo.

Como balance general, el informe sobre el cumplimiento de las metas del milenio de 2010, señala que aún y cuando se esperaba que la Ayuda Oficial al Desarrollo disminuyera significativamente a raíz de la peor crisis mundial enfrentada en los últimos 30 años, esta sigue aumentando aunque con una especial focalización en los países africanos por ser los que presentan los mayores rezagos en desarrollo.

Los gastos netos de Ayuda Pública al Desarrollo (APD) sumaron 119.6 mil millones de dólares de EEUU, o sea, el 0.31% de los ingresos nacionales combinados de los países desarrollados. En términos reales, este es un leve incremento de 0.7% en comparación con 2008, aunque medido en dólares actuales de EEUU, la APD disminuyó en más de 2% desde 122.3 mil millones de dólares en 2008.

Si se excluye el alivio de la deuda, de 2008 a 2009 el incremento en APD en términos reales fue de 6.8%. Si también se excluyera la ayuda humanitaria, la ayuda bilateral para programas y proyectos de desarrollo, aumentó 8.5% en términos reales, pues los donantes siguieron ampliando sus principales proyectos y programas de desarrollo. “La mayoría de los incrementos se produjo en nuevos préstamos (20,6%), pero los subsidios también aumentaron (un 4,6%, excluyendo el alivio de la deuda)” (Alonso, 2007: 66), como lo muestra el gráfico 1.

Gráfico 1
Ayuda Pública al Desarrollo (APD) de los países desarrollados, 2000-2009
(dólares constantes de EEUU 2008 y dólares actuales de EEUU)

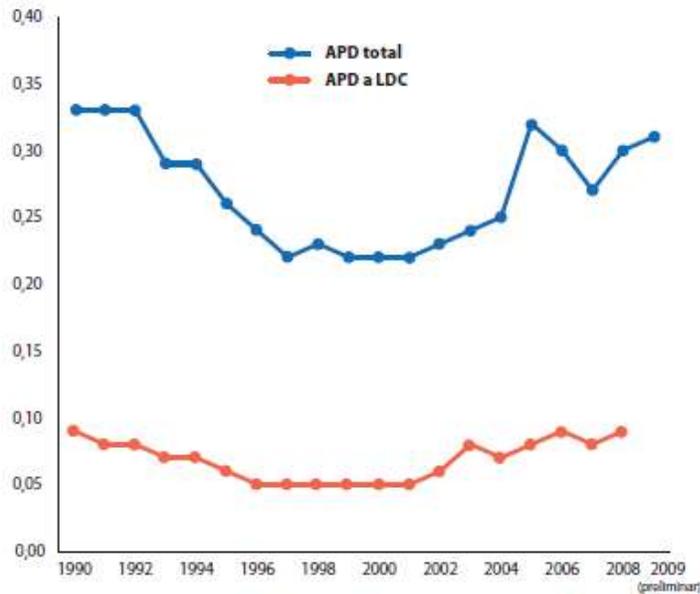


Fuente: Elaborado por ONU, 2010.

La Organización de las Naciones Unidas estableció que los países desarrollados deberán invertir el 0.7% de su ingreso nacional bruto a la AOD, sin embargo la mayoría de los donantes no ha alcanzado esta meta a excepción de Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia. En 2009, los donantes más importantes, por orden decreciente de volumen, fueron EEUU, Francia, Alemania, Reino Unido y Japón. Por su parte 2005, los países europeos del Comité de Ayuda al Desarrollo acordaron alcanzar, colectivamente, un total de 0,56% del ingreso nacional bruto en APD neta en 2010, con la meta de lograr al menos un 0,51% por país (ONU, 2010: 67).

Gráfico 2

Ayuda Pública neta al Desarrollo de los países OCDE-CAD en proporción al ingreso nacional bruto de los donantes 1990-2009 (porcentaje)



Fuente: Elaborado por ONU, 2010.

Lamentablemente, el Informe de la ONU (2010) no desagrega la información de cooperación para el desarrollo por regiones, como lo hace para las otras metas, lo que impide conocer con mayor detalle cuanto de lo invertido está destinado para América Latina y, mucho menos para Centroamérica.

En diciembre de 2006, se creó el Fondo para el Logro de los ODM, con el fin de financiar y apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a su cumplimiento. Este Fondo inició con un aporte de €528 millones del Gobierno Español, destinado a países en vías de desarrollo, donde 59 países son elegibles para solicitar apoyo de los recursos, para setiembre del 2008 se añadieron €90 millones (ONU, 2010). El Fondo aprobó un total de 25 proyectos para un total de US\$13 993.000, para Centroamérica, como lo detalla el cuadro 1, y su implementación deberá finalizar en el año 2012.

Cuadro 1

Proyectos y montos aprobados por país en el Fondo para el Cumplimiento de las Metas del Milenio 2008-2012

País	Nº. De Proyectos	Monto total en millones de dólares
Guatemala	5	29 290.000
El Salvador	3	13 520.000
Honduras	3	20 872.000
Nicaragua	6	39 296.000
Costa Rica	4	16 515.000
Panamá	4	20 500.000
Total de C.A.	25	139 993.000

Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo de las Metas del Milenio

El diseño de estos Programas conjuntos y la metodología de ejecución, representa una ventana de oportunidad para cumplir con los principios de armonización, alineación, apropiación y gestión para resultados, establecidos en la Declaración de París, ya que su implementación requiere de un esfuerzo importante de coordinación tanto de las instituciones públicas como las dependencias del Sistema de Naciones Unidas.

2.2 Consenso de Monterrey

En marzo de 2002, se llevó a cabo en Monterrey, México, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, organizada por la Organización de las Naciones Unidas, con el objetivo de abordar aspectos centrales vinculados con las finanzas y el desarrollo. Esta actividad convocó a cerca de 50 Jefes de Estado o de Gobierno y más de 200 ministros, dirigentes del sector privado, sociedad civil y funcionarios superiores de todas las principales organizaciones financieras, comerciales, económicas y monetarias intergubernamentales (ONU, 2002).

Esto permitió que, por primera vez, se generara un espacio de intercambio cuadripartito de opiniones entre gobiernos, sociedad civil, comunidad empresarial y las partes interesadas institucionales sobre cuestiones económicas mundiales.

La declaración del Consenso recoge la preocupación sobre los problemas de financiación presentes, especialmente, en los países en desarrollo y, cómo esto afectará la implementación de los Objetivos del Milenio. Se señala que las acciones deberán estar dirigidas a erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible, al tiempo que se avanza hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos, lo que requiere una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo.

Los países se comprometieron a,

“adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho. También nos comprometemos a

movilizar nuestros recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional en pro del desarrollo, promover una financiación sostenible de la deuda, adoptar medidas para el alivio de la deuda externa y aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales” (ONU, 2002: 3).

El Consenso establece acciones para los países en las siguientes áreas:

Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo, referida al esfuerzo que deben hacer los países para combatir la corrupción, procurar estabilidad macroeconómica, empleo, fomento a la producción, fomento de las micro y pequeñas empresas y erradicación de la pobreza como recursos para lograr mejores indicadores de desarrollo.

Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados, que le permitan a los países generar más empleos y diversificación en el modelo productivo y financiar el crecimiento económico sostenido a largo plazo. Son particularmente importantes por las posibilidades que ofrecen de transferir conocimientos y tecnologías, crear puestos de trabajo, aumentar la productividad general, estimular la competitividad y el espíritu de empresa y, en última instancia, erradicar la pobreza mediante el fomento del desarrollo y el crecimiento económico.

El comercio internacional como promotor del desarrollo, centrado en fomentar la liberalización del comercio y asegurar que el comercio contribuya plenamente a promover el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo de todos los países.

Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, sobre este tema y de especial interés para la investigación, la declaración reconoce a la AOD como un complemento esencial de otras fuentes de financiación, para el desarrollo, especialmente para aquellos países donde la capacidad de atraer inversiones directas es muy limitada. Estos recursos les permiten a los países mejorar su capital humano y aumentar su capacidad productiva y de exportación, así como un instrumento de apoyo para la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria.

Este Consenso ya reconoce la necesidad generar una responsabilidad compartida entre donantes y receptores dirigida a lograr la eficacia de la ayuda, la cual inicia por la vinculación de esta ayuda con los planes de desarrollo, políticas claras y una buena gestión pública en todos los niveles, de forma tal que la ayuda esté prioritariamente dirigida a la reducción de la pobreza.

Reconoce la necesidad de una alianza entre los países en desarrollo a utilizar eficazmente la ayuda y alcanzar las metas y objetivos de desarrollo, en correspondencia con el compromiso de los cooperantes de aumentar su ayuda.

En esta Declaración se introduce la necesidad de fortalecer la cooperación triangular y cooperación Sur-Sur como instrumentos de asistencia, especialmente para economías en transición, así como los principios de eficacia de la ayuda, armonización, alineación y gestión para resultados.

Los compromisos establecidos en el Consenso, fueron evaluados durante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en el año 2007, en donde el Secretario General reconoció el esfuerzo realizado por los países para lograr una mejor gestión fiscal y un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas del sector público, así como el incremento registrado por los países pobres muy endeudados de inversión en programas de reducción de la pobreza (el 7% del PIB en 1999 y más del 9% en 2005) (ONU, 2007).

En relación con la distribución de los recursos de la AOD, el informe señala que para esa fecha ésta se concentra principalmente en los grupos de países con menores ingresos. Los países menos adelantados y los países de bajos ingresos han mantenido como promedio los porcentajes de AOD cifrados en el 30% y el 17% desde el decenio de 1980. Los países de medianos ingresos han logrado mantener aproximadamente como promedio un porcentaje equivalente al 49% durante el mismo período. Dentro de ese grupo, la AOD destinada a los países de medianos ingresos bajos aumentó del 39% al 44% del total entre 1980 y 2005. Por el contrario, en los países de medianos ingresos altos la AOD disminuyó (pasó del 9% al 3.6% del total durante el mismo período) (ONU, 2007), como se ilustra en el cuadro 2.

Cuadro 2
AOD total y distribución regional de ésta, por grupos de ingresos, 1980-2005
(en millones de dólares EE.UU.)

	1980-1985	1986-1990	1991-1996	1996-2000	2001-2005
AOD total ^a (1+2)	26 915,4	44 700,7	58 881,4	52 625,1	73 199,8
1. Contribución a las instituciones multilaterales	8 614	13 217	17 635	16 508	20 791,0
2. AOD bilateral (3+4)	18 301	31 484	41 247	36 116,9	52 409,3
3. AOD no asignada	4 663	7 975	10 251	10 636	12 865
4. AOD asignada en función de los grupos de países con arreglo a sus ingresos	13 638	23 509	30 996	25 481	39 544
Países menos adelantados	4 777	8 391	9 404	7 752	13 374
Otros países de bajos ingresos	2 381	3 990	5 585	4 920	7 345
Países de medianos ingresos ^b	6 480	11 128	16 007	12 810	18 825
Países de medianos ingresos bajos	5 258	9 375	13 828	11 660	17 418
Países de medianos ingresos altos	1 222	1 752	2 180	1 149	1 407

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos estadísticos, 2007.

Notas: Entre los países de medianos ingresos bajos y altos no figuran Haití, Nicaragua ni, en algunos años, Honduras, así como algunos de los territorios no independientes. Las cifras correspondientes a 2005 muestran incrementos inusualmente considerables de la AOD destinada al Iraq (considerado como país de medianos ingresos bajos) y a Nigeria (considerado como país de bajos ingresos). Esos incrementos son consecuencia de las medidas de alivio de la deuda del Club de París.

^a La AOD total corresponde a las sumas sobre las que han facilitado información los países donantes. La AOD bilateral incluye una parte que no está asignada en función de los ingresos de los países. En algunos casos, esa parte puede representar más del 25% de la AOD bilateral. Todos los porcentajes se computan respecto de la AOD que está asignada en función de los niveles de ingresos.

^b Representa la suma de los países de medianos ingresos bajos y altos.

Fuente: OCDE, 2007.

2.3 Declaración de Roma

En febrero de 2003, Italia, Roma fue la sede del Foro de Alto Nivel sobre Armonización, que reunió a las máximas autoridades de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo y representantes del Fondo Monetario Internacional, así como otras instituciones financieras multilaterales y países asociados. El propósito del Foro fue discutir sobre las acciones que deben implementar donantes y receptores para lograr la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de los organismos con los de los sistemas vigentes en los países asociados para aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y, contribuir así a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio ([Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma](#), 2003).

La Declaración resultante plantea aspectos vitales para lograr la eficacia de la ayuda tanto en lo procedimental como en aspectos de impacto, a continuación se resaltan algunos planteamientos vinculados con estos temas:

- El elevado número y variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia, reduce la limitada capacidad de los países asociados y les ocasionan costos de transacción improductivos.
- Las prácticas de los donantes no siempre coinciden con los sistemas y prioridades nacionales de desarrollo, como sus ciclos de planificación de presupuestos, programas y proyectos, y los sistemas de gestión del gasto público y administración financiera.
- La ausencia de planes de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza y la ausencia en la definición de prioridades por parte de los países receptores limita el logro de la eficacia de la ayuda.

Esta Declaración de Roma identifica claramente algunos de los problemas que enfrenta los países receptores con la cooperación de la cual se benefician (trámites excesivos, distintos a los procedimientos internos), la limitada existencia de procesos de planificación de las políticas públicas y de Estado y, mucho menos, de la cooperación y la existencia de trámites y procedimientos, no solo diferentes a los establecidos por los gobiernos, sino que varían de un donante a otro, o el mismo donante con diversos trámites, dependiendo de la instancia que tramita. Esto, a todas luces, limita el control, la eficacia y la transparencia en la gestión e implementación de los recursos.

Para impulsar mejoras en, al menos, esta área, se constituyó un grupo de trabajo sobre la eficacia de la asistencia, dependiente del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, que centraría su trabajo en cuatro temas relacionados con la eficacia de la asistencia, a saber: la gestión financiera pública, la gestión de los resultados del desarrollo, las adquisiciones y la liberalización de la ayuda.

En el año 2004, se reunieron, en Marrakech, los directivos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo y la Dirección del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para

la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) , con el fin revisar los avances y, se introduce el tema de la gestión dirigida a resultados, reafirmando el compromiso de fomentarla mediante una colaboración global de todos los actores, que propicie la alineación de los programas de cooperación, con los resultados de desarrollo deseados, esfuerzos que debe ser acompañado con los sistemas de control y evaluación de los países socios.

2.4 Declaración de París

En febrero de 2005, después de dos años de realizado el primer Foro de Alto Nivel sobre Armonización se convoca en París, Francia el II Foro de Alto Nivel denominado “Aumentar juntos la eficacia de la ayuda al desarrollo: armonización, alineación y resultados” y como el nombre lo establece recoge los elementos abarcados de forma separada en foros y conferencias anteriores.

Como insumo para el Foro, el Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que congrega a los principales donantes, preparó un informe que da cuenta sobre los avances, buenas prácticas y retos para potenciar la eficacia de la ayuda. Cerca de 14 países receptores participaron del estudio, de los cuales Nicaragua fue el único país de América Latina incluido.

El informe señala que, en términos generales, el proceso de alineación, apropiación, armonización y gestión para resultados toma tiempo, pero se reconoce que tanto donantes como países socios han realizado un esfuerzo importante para dar cumplimiento de los objetivos y aspiraciones hasta ahora plasmados en diversos instrumentos sobre la eficacia de la ayuda.

En el caso particular de Nicaragua, expone la experiencia de implementar a partir del 2004, el proceso denominado JCLA (Joint Country Learning and Assessment Process - Proceso de evaluación y aprendizaje nacional conjunto), que consiste en el uso de una herramienta experimental promovida por el Grupo de Trabajo del CAD sobre armonización y alineación e implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El objetivo es utilizar un instrumento conjunto entre gobierno y donantes para aprender, evaluar y facilitar un proceso de armonización y alineación dirigido por el país. El proceso de apoyo incluyó dos misiones técnicas, asistencia con el cumplimiento de la encuesta de campo del CAD, un proyecto de informe JCLA y un plan de acción para armonización y alineación. Esto fue seguido por una misión de alto nivel, dirigida por la presidencia del CAD, que incluía representantes altos mandos de organismos bilaterales y multilaterales.

De acuerdo con el informe, el gobierno apreció el JCLA por su papel de catalizador de diálogo y consenso interno en la construcción de un proceso desde dentro en Nicaragua, en las acciones que se debían de tomar por el gobierno e interesados, y por

donantes para mejorar la eficacia de la ayuda, acelerando el movimiento hacia un proyecto de plan de acción para la armonización en Nicaragua.

El informe a su vez planteó una serie de retos futuros que sirvieron de base a la elaboración de la *Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad*.

Esta Declaración hace un recorrido por los principales temas abordados en anteriores declaraciones y plantea en dos secciones:

- I. Exposición de objetivos:
 - i. Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo
 - ii. Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países
 - iii. Especificar indicadores, calendarios y metas
 - iv. Supervisar y evaluar la implementación
- II. Compromisos de cooperación

Para cada uno de los principios se establecen una serie de compromisos tanto para los donantes como para los países socios, los cuales deberán ser cumplidos progresivamente para alcanzar la meta de mejorar la eficacia de la ayuda.

Estos compromisos y los indicadores definidos para el seguimiento, han servido de guía para analizar los avances que los países centroamericanos han experimentado en los últimos años, guiados por las orientaciones que estos instrumentos han definido para donantes como para países socios.

2.5 Plan de Acción de Accra

El Plan de Acción de Accra se suscribió en el marco de la realización el 3er. Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que se celebró en setiembre del 2008 en Accra, Ghana.

En esta declaración se señala que los resultados de la encuesta de seguimiento de 2008, demuestra que gran cantidad de países en desarrollo ha mejorado su gestión de los fondos públicos y que los donantes están haciendo más eficiente su coordinación a nivel nacional, pero a un paso lento, lo que hace imposible cumplir con las metas establecidas para el 2010.

Las siguientes son algunas medidas que propone para fortalecer el trabajo de los países socios y donantes:

- Implementación de políticas de desarrollo:
 - o Ampliar el diálogo sobre políticas para el desarrollo a nivel nacional
 - o Fortalecer la capacidad de los países para dirigir y gestionar el desarrollo
 - o Fortalecer los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas
- Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo
 - o Reducción la costosa fragmentación de la ayuda
 - o Optimización de los recursos de la ayuda

- Inclusión de todos los actores
- Colaboración con la sociedad civil
- Adaptar las políticas de ayuda para los países en situación frágil
- Rendición de cuentas y logro de resultados
 - Logro de resultados
 - Aumentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas
 - Revisión permanente de las condicionalidades para otorgar la ayuda
 - Aumentar la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda

Estos compromisos y temas serán la base para el seguimiento y discusión para el próximo Foro de Alto Nivel que se realizará en el año 2011.

2.6 Iniciativa de países pobres altamente endeudados (Heavily Indebted Poor Countries)

Esta Iniciativa, impulsada por los organismos financieros internacionales con el apoyo de los países desarrollados, se presentó en 1996 con el objetivo de brindar soporte financiero para aquellos países cuyos niveles de endeudamiento externo era muy elevado, especialmente si la razón deuda/PIB era superior al 50% y si la razón deuda externa/exportaciones era superior a 275%, de acuerdo con lo establecido por el Banco Mundial.

En Centroamérica, Nicaragua y Honduras se beneficiaron de esta iniciativa y, como se explicará más adelante, el volumen de recursos que se condonaron y reestructuraron fue uno de los rubros más significativos de cooperación internacional.

La Iniciativa indicó la forma en que los países elegibles implementan las tres fases que la caracterizaron. En la primera, el *Punto de Entrada*, el país deudor tenía que emprender un primer programa trienal de ajuste económico y reforma estructural, el Programa “Servicio Reforzado de Ajuste Estructural” (SRAE, conocido como ESAF, por las siglas en inglés de “Enhanced Structural Adjustment Facility”), consiguiendo de los acreedores bilaterales, o sea, de los gobiernos de los países del Club de París una reprogramación de los pagos de la deuda en condiciones concesionales, alcanzando, al final del primer programa la segunda fase, el *Punto de Decisión*, en el cual la Comunidad Internacional se comprometía a reducir la deuda a niveles sostenibles cuando el país alcanzara la tercera fase, el *Punto de Culminación*, al que se llegaba al final de un segundo Programa ESAF dirigido a la continuación de reformas estructurales y medidas de política social.

3. Marcos jurídicos e institucionales que regulan la cooperación internacional en Centroamérica

Como respuesta a los instrumentos, compromisos y mandatos descritos en el apartado anterior y atendiendo la preocupación tanto de donantes como de receptores, los países de la región han establecido y fortalecido sus marcos jurídicos e institucionales que les permitan tener un mayor control, una gestión de la cooperación más eficaz, que responda a los intereses y necesidades de los países y no a la agenda de los donantes.

La mayoría de las leyes que establecen responsabilidades a las instituciones involucradas en el tema de cooperación internacional data de mediados de los años noventa, sin embargo algunas de ellas han sido modificadas a partir del año 2000, lo que evidencia cambios más claros, dirigidos a mejorar la gestión, seguimiento e implementación de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Las acciones vinculadas con el logro de la armonización, alineación, apropiación y gestión para resultados, tienen avances similares en todos los países aunque no necesariamente con los mismos niveles de desarrollo. La OECD elabora los informes de avance en la implementación de la Declaración de París, pero en Centroamérica únicamente se reporta sobre Nicaragua y Honduras. El último de los cuales se elaboró el 2008 y el próximo se presentará en abril de 2011, sin embargo tomando algunos de estos parámetros, se analizarán los avances de la región.

3.1 Organización institucional: rectoría y gestión de la cooperación internacional (apropiación)

La mayoría de los países coincide en una estructura tripartita de gestión de la cooperación internacional, tanto para la reembolsable, como la no reembolsable, y la intervención de cada una de las instituciones, se define en función de las características de la cooperación y de las propias responsabilidades como instituciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Finanzas o Ministerios de Finanzas y el Ministerio de Planificación o Secretaría Técnica de la Presidencia son las instituciones que tienen una intervención directa en la gestión de la cooperación, con consultas directas, en términos de priorización con la Presidencia de la República.

Esta organización tripartita, como se muestra en la Figura 1, asigna responsabilidades concretas a cada institución, en función de sus leyes constitutivas y prácticas institucionales vinculadas con la gestión de la cooperación internacional. Los Ministerios de Relaciones Exteriores tienen la responsabilidad de definir la política exterior del país, es a través de la Cancillería que se llevan las relaciones diplomáticas con otros países, por lo tanto es la encargada de oficializar las solicitudes de cooperación y suscribir los convenios que de estos se deriven.

Los Ministerios de Planificación u homólogos, son los encargados de la gestión técnico-política de la cooperación internacional, su vinculación con las políticas y prioridades del gobierno, el registro de los programas y proyectos, tienen a su cargo el sistema nacional de cooperación internacional y mantienen una vinculación técnica muy estrecha con los donantes y, además, preparan la documentación que respalda los procesos de negociación de los recursos, especialmente los financieros no reembolsables.

Finalmente, el Ministerio de Finanzas Públicas o Hacienda, tiene un papel de liderazgo en todas las gestiones que lleve adelante el país tanto en la suscripción de empréstitos, como en la asignación de las responsabilidades financieras que las instituciones deben

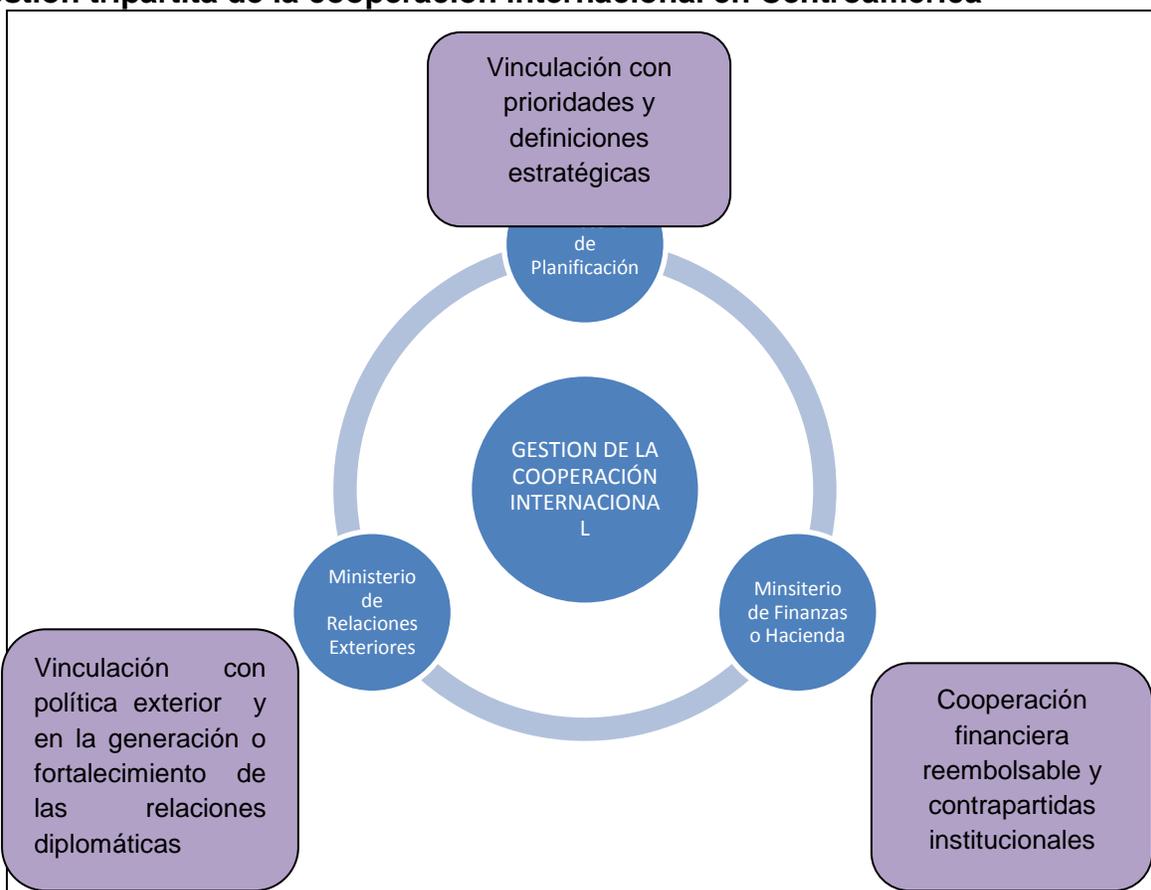
adquirir como contrapartida en los proyectos financiados con cooperación no reembolsable.

Entre las tres instituciones se establecen espacios de coordinación al más alto nivel, como a nivel técnico-operativo. En Guatemala y Costa Rica están establecidos por reglamento, mediante Consejos de Cooperación Internacional, integrados por los Ministros del ramo (Hacienda, Planificación y Relaciones Exteriores), y en el caso de Costa Rica, el reglamento prevé además la participación de los y las Directoras de las Áreas de Cooperación Internacional de Planificación y Relaciones Exteriores.

Por otra parte, según la Figura 2, esta gestión tripartita se complementa con el sistema nacional de cooperación internacional, cuya participación es a un nivel técnico, y que lo constituyen las oficinas de cooperación internacional establecidas en las instituciones públicas y, en algunos pocos casos, en las Municipalidades y los donantes.

En algunos casos se ha elevado el rango al más alto nivel de decisión con la creación de Viceministerios, en otros casos se da una mayor relevancia técnica y estratégica a las dependencias existentes (ver Tabla 1).

Figura 1
Gestión tripartita de la cooperación internacional en Centroamérica

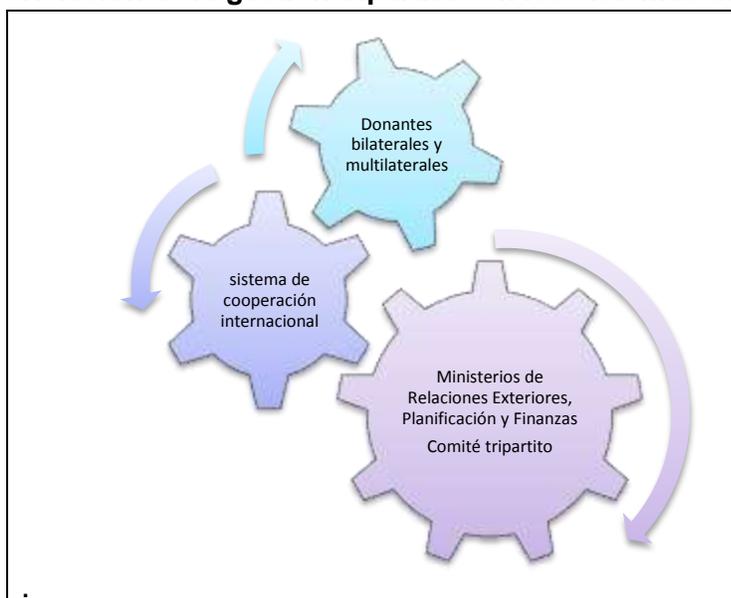


Fuente: Elaboración propia.

En Nicaragua, después de varios decretos de modificación a la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el 2005 el Decreto N°69-2005 del 10 de octubre de 2005, se da rango de Viceministerio a la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación, la que está integrada por la Dirección General de Gestión Multilateral de la Cooperación Internacional y la Dirección General de Gestión Bilateral de la Cooperación Internacional.

En El Salvador, mediante decreto N°8 del 24 de junio de 2009, se crea el Viceministerio de Cooperación Externa para el Desarrollo, como ente rector de la cooperación, con la tarea de fortalecer las capacidades institucionales de gestión, ejecución y seguimiento de la cooperación internacional y como enlace, coordinador y articulador de la gestión y ejecución de los programas de cooperación, así como la elaboración de la estrategia nacional de cooperación para el desarrollo.

Figura 2
Relación de la gestión tripartita con los sistemas de cooperación internacional



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se indica que deben coordinarse acciones con la Secretaría Técnica de la Presidencia, como órgano asesor en materia de planificación y tiene como objetivo esencial velar por la viabilidad técnica de las principales acciones del gobierno en materia de gestión económica, social y financiera. Concretamente en materia de cooperación y en estrecha coordinación con el Viceministerio, debe coordinar, priorizar y asignar la distribución de la cooperación técnica, financiera no reembolsable o de bienes que Gobiernos, Organismos Internacionales y Entidades Extranjeras otorguen al Estado, cuando éstas carezcan de un destino específico; la formulación de los programas de cooperación financiera reembolsable; negociar, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda u otra Secretaría de Estado o entidad competente, la contratación de empréstitos u obtención de cooperación internacional con Gobiernos, Organismos Internacionales y entidades extranjeras.

En Costa Rica, antes del 2006 en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) existía una Unidad de Cooperación Internacional dentro del Área de Inversiones Públicas, ese año mediante decreto ejecutivo N° 23323, se eleva el rango administrativo de la Unidad de Cooperación Internacional para convertirla en un Área al mismo nivel de las otras temáticas. El decreto busca operativizar las obligaciones que ya la ley constitutiva del MIDEPLAN le otorgaba en materia de la cooperación internacional y mejorar la gestión, registro y seguimiento de la cooperación que recibe el país. El decreto establece que ningún Ministerio ni organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener cooperación internacional, sin la autorización previa de MIDEPLAN, de manera que se garantice desde el inicio, que la cooperación se dirija hacia esas prioridades. La aprobación definitiva de los proyectos deberá contar también con la aprobación de MIDEPLAN.

Un decreto posterior (Decreto N°35777 del 8 de enero de 2010), define con mayor precisión las funciones y responsabilidades tanto del Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN, como la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En Panamá, la ley N°97 del 21 de diciembre de 1998, crea el Ministerio de Economía y Finanzas, producto de la fusión de los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro, en cuya estructura está la Dirección de Cooperación Internacional, bajo la responsabilidad directa del Viceministerio de Economía. Este Ministerio es el responsable del Sistema Nacional de Planificación y Administración de la Cooperación Internacional (SINAPACTI), que se constituye del conjunto de oficinas de cooperación de las instituciones públicas.

En Honduras, en el año 2009 se crea la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa la cual absorbe la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional que funcionó entre 1997 y 2009, que era la instancia a cargo de la gestión y registro de los proyectos de cooperación. Se establece que esta Secretaría es órgano rector del sistema de cooperación internacional, responsable de la gestión, suscripción, monitoreo, seguimiento y coordinación de la cooperación técnica y financiera no reembolsable, que el país recibe de múltiples fuentes cooperantes. Esta Secretaría debe asegurar que la cooperación recibida está se enmarque en los programas y proyectos contemplados en el plan de Gobierno, la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la nueva Política Social y en las Metas del Milenio, así como fortalecer la coordinación y programación, así como revisiones intermedias a nivel de cooperantes y ejecutores.

Concluido el recorrido por cada uno de los países y los avances alcanzados en esta materia, es necesario señalar que si bien la acción de las tres entidades: Planificación, Relaciones Exteriores y Hacienda o Finanzas es deseable y complementaria, en la práctica requiere de un esfuerzo de coordinación y definición clara de procedimientos, pues en la medida en que esto está bien delimitado tanto los cooperantes como las instituciones tienen claridad sobre los procedimientos a seguir para gestionar cualquier proyecto o iniciativa.

La instancia de coordinación existente en El Salvador y en Guatemala, ha venido funcionando bien (de acuerdo por lo señalado por los entrevistados) aunque de forma muy reciente. En el caso de Costa Rica y Panamá aún y cuando existen, formalmente, los espacios de coordinación, en la práctica se han usado poco y se ha enfrentado dificultades para separar las responsabilidades e intervenciones de cada uno de las instituciones, lo que limita una efectiva coordinación con cooperantes, dispersión de información y registros limitados de los proyectos de cooperación.

Tabla 1
Instituciones vinculadas a la gestión de la cooperación

País	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Planificación	Ministerio de Hacienda
Costa Rica	Dirección de Cooperación Internacional	Dirección de Cooperación Internacional	Dirección de Crédito Público
El Salvador	Viceministerio de Cooperación Externa para el Desarrollo	Secretaría Técnica de la Presidencia	Dirección de Inversión y Crédito Público
Guatemala	Dirección de Cooperación Internacional	Subsecretaría de Cooperación Internacional	Dirección de Crédito Público
Honduras	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional	Viceministerio de Crédito e Inversión Pública (Secretaría de Finanzas)
Nicaragua	Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (SREC) con rango de Viceministro, de la cual forma parte la Dirección General de Gestión Multilateral de la Cooperación Internacional	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	
Panamá	Dirección General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional	Ministerio de Economía y Finanzas: Unidad Técnica de Cooperación Internacional	

Fuente: Elaboración propia.

4. Instrumentos de planificación corto y mediano plazo

La Ayuda Oficial al Desarrollo, como se ha consignado en los diversos instrumentos suscritos por donantes y países socios, está concebida como una herramienta al servicio de los países con bajos niveles de desarrollo para complementar los esfuerzos para la reducción de la pobreza, así como mejorar los indicadores de desarrollo y para ello se requiere compromisos de los países socios que permitan hacer eficaz y estratégica la ayuda.

Uno de los elementos que se considera fundamental para hacer que la cooperación sea efectiva es que ésta responda a las necesidades y prioridades establecidas por los

gobiernos en sus instrumentos de planificación como lo son planes de desarrollo, estrategias para reducción de la pobreza, prioridades de inversión pública, entre otros.

Por su parte, los procesos de renegociación, reestructuración y condonación de la deuda externa, de los que han sido beneficiados Nicaragua y Honduras, establece como requisito la existencia de procesos de planificación y estrategias de reducción de la pobreza y que definan claramente cómo se reinvertirán los recursos que tendrán disponibles. Estas iniciativas denominadas de Países Altamente Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, son las que han contribuido a que este propósito se cumpla.

En Honduras se pueden destacar dos momentos, el primero corresponde al ya citado proceso vinculado con la iniciativa de países altamente endeudados, donde el diseño e implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) era requisito y el segundo con la administración del Presidente Porfirio Lobo, en la que se ha diseñado la Visión País y el Plan de Nación 2010-2022. El esfuerzo vinculado con la ERP estableció un horizonte de trabajo, diseño de estrategia al 2015 y una estructura técnica que permitiera el seguimiento a las acciones establecidas en la ERP, la importancia que el Gobierno dio a la iniciativa, se concretó al designar al Ministerio de la Presidencia como coordinador general del proceso.

Sin embargo por razones diversas, entre las que destaca la crisis política vivida por el país hondureño a raíz del golpe de Estado, hicieron que esta iniciativa se debilitara. El Gobierno del Presidente Porfirio Lobo, decidió adoptar aquellas medidas que habían quedado inconclusas e incorporarlas en las prioridades establecidas en la Visión País y el Plan de Nación 2010-2021. Este último instrumento es el que definirá las principales necesidades y orientaciones temáticas prioritarias que los cooperantes deberán considerar dentro de sus líneas de cooperación.

Actualmente, como lo detalla la Tabla 2, todos los países de la región cuentan con instrumentos de planificación que definen las prioridades del país y que se constituyen en los referentes para la definición de los programas de cooperación.

Si bien los países cuentan con estos instrumentos que disponen para la definición de las prioridades por parte de los gobiernos, se evidencia que existen instrumentos que buscan definir rutas de trabajo y de intervención para los Estados y se suponen son la guía para determinar las orientaciones, énfasis y temas de la cooperación.

La vinculación entre las prioridades establecidas en los planes de corto, mediano y largo plazo con la cooperación internacional enfrenta aún limitaciones importantes, no necesariamente los proyectos e iniciativas que el país obtenga por vía de la cooperación internacional responden directamente a las prioridades del Gobierno, sino más en algunos casos a líneas específicas de cooperación ya establecidas por el propio donante.

Tabla 2
Instrumentos de planificación de los gobiernos centroamericanos, por país

País	Instrumento de planificación y vigencia
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo (4 años) Plan Nacional de Inversión Pública (anual) Agenda Sectorial de Cooperación (4 años) Catálogo de Oferta para la cooperación sur-sur
El Salvador	Plan Global Anticrisis Plan Quinquenal y Estratégico de largo plazo al 2024 Programa Anual de Inversión Pública
Guatemala	Plan de Gobierno: Plan de la Esperanza (4 años) Metas Presidenciales Acuerdos de Paz Sistema Unificado de Proyectos de Inversión Política de Cooperación Internacional
Honduras	Visión País Plan de Nación 2010-2022 Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza
Nicaragua	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza 2001-2005 (ERCERP) Plan Nacional de Desarrollo (PND) y fue hasta en 2007 del que se deriva el Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009 (PNDO) Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2012 (PNDH) Programa de Inversión Pública
Panamá	Plan Estratégico del Gobierno: Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009 Plan Quinquenal de Inversión Plan de Programación Fiscal

Fuente: Elaboración propia.

5. Administración de recursos de la cooperación internacional (alineación)

La capacidad de los países socios para administrar efectivamente los recursos que provienen de la cooperación internacional, tanto la reembolsable (créditos o empréstitos) como la no reembolsable, es una de las principales preocupaciones de los donantes, no solo por la transparencia con que se usen los recursos, sino también con la efectividad del destino. En este sentido, la Declaración de París establece como indicadores de seguimiento, la credibilidad de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas, así como la utilización de estos sistemas para administrar los recursos y con esto evitar estructuras paralelas de administración de los recursos.

La existencia de leyes de presupuesto pero sobre todo de Sistemas Integrados de Gestión Financiera es el parámetro que se utiliza para medir el avance de los países en esta materia. Los países de la región, en buena medida por iniciativas impulsadas por los mismos organismos financieros internacionales, han mejorado sus leyes de presupuesto y gestión presupuestaria y algunos casos han definido criterios y procedimientos para registrar los recursos provenientes de la cooperación internacional vía préstamos, donaciones o proyectos financiados con recursos no reembolsables.

Los Ministerios de Hacienda o Secretarías de Finanzas según sea el caso, son los encargados de la gestión, aprobación y seguimiento de las solicitudes de créditos de acuerdo con las prioridades establecidas por el gobierno, a su vez son los Gobernadores del País ante los directorios de los organismos, a excepción del caso de El Salvador que esa representación la tiene el Secretario Técnico de la Presidencia. Para ello coordina de forma estrecha con las instancias de planificación y los ministerios o secretarías del ramo que se beneficiarán de los préstamos. Asimismo, se debe mencionar el esfuerzo para establecer sistemas únicos de contabilidad y ejecución presupuestaria.

En Nicaragua en setiembre de 2005, se aprueba la Ley 550 “Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario”, que creó el “Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría” (SIGFA) y la Ley 621 “Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública” aprobada en junio de 2007. Adicionalmente, en junio de 2008 se finalizó la preparación del Plan de Acción para el Fortalecimiento del Sistema de Administración Pública Financiera (Avendaño, 2010).

La Ley General de Presupuesto de Guatemala, establece que todos los recursos provenientes de la cooperación internacional deben ser incluidos en el presupuesto general de la nación y acogerse a las disposiciones que sobre topes presupuestarios y ejecución establezca el Ministerio de Finanzas. Este Ministerio cuenta con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que funciona desde hace cuatro años y permite registrar en la denominada cuenta única de donaciones todos los proyectos y programas apoyados.

Para el caso de Honduras y de acuerdo con el informe de seguimiento de la Declaración de París del año 2008, se cuenta con un Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), que integra los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, compras y contratación de personal y el Sistema de Inversiones Públicas (SISPU), y la Ley Orgánica de Presupuesto Operativo. El informe señala que Honduras obtuvo una calificación de 4 de 6 puntos totales, que lo ubica por encima de la media de países consultados que es de 3,2, aunque señala la necesidad de seguir mejorando. Asimismo, desde el año 2005 se emiten las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público que son disposiciones de carácter técnico-operativo para asegurar la eficaz y eficiente gestión de la deuda pública, estableciendo procesos, resultados, roles e interrelaciones necesarias para ello y para su aplicación a través del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). El Acuerdo SEFIN 1167, incluye los lineamientos acerca de las políticas, estrategia, lineamientos sobre planificación de deuda pública, establece la jerarquía jurídica en términos de los mecanismos/fundamentos legales para el endeudamiento público y la administración de la deuda pública.

En Costa Rica, se aprobó en el 2001 la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la cual establece mejoras sustantivas en el sistema financiero, vincula los procesos de planificación con los presupuestarios y algunos elementos sobre la gestión para resultados. De acuerdo con lo dispuesto, los recursos

de la cooperación internacional deben registrarse en el presupuesto nacional y someterse a los criterios fiscales y de topes presupuestarios emitidos en los lineamientos del Ministerio de Hacienda. Establece la rectoría del Ministerio de Hacienda al Sistema de Administración Financiera comprende los subsistemas de: presupuesto; tesorería; crédito público y contabilidad.

En Panamá, el Ministerio de Economía y Finanzas en un esfuerzo por mejorar la gestión administrativa y contable del Estado y con el apoyo de la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación a inicios de los noventa emprendieron un proyecto dirigido a establecer un Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA), que se ha consolidado en su aplicación y que funciona desde esa fecha.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y, concretamente, el Viceministerio de Cooperación de El Salvador, cuenta con la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE) que administra los recursos provenientes de la cooperación internacional, sin embargo se reconoce que una buena parte de los mismos son administrados directamente por los cooperantes (MRE-ES, 2010), por lo que la apuesta es fortalecer la Secretaría.

A pesar que existen estos avances y mejoras en los sistemas financiero-contable de los países y, mayor claridad en cuanto a las responsabilidades y liderazgo de las instituciones que ejecutan proyectos o programas de cooperación, por ejemplo, en Costa Rica y El Salvador, la administración financiero-contable de los proyectos está a cargo de entidades externas, generalmente lo hace directamente el donante, por lo tanto la cooperación si se registra, pero nunca ingresa físicamente, a las arcas del Estado ni tampoco utiliza los sistemas nacionales para su administración y ejecución. Lo anterior, no descarta que algunos proyectos si sean ejecutados por las instituciones a través de los mecanismos de los Ministerios de Hacienda, pero señalan que los ciclos presupuestarios del Estado no siempre son favorables a las dinámicas propias de los programas o proyectos de cooperación.

En Guatemala, se señaló que la Ley General de Presupuesto, establece que toda cooperación internacional que se reciba a favor del Gobierno debe ser registrada e ingresada al presupuesto de la República y se deben utilizar los mecanismos establecidos por el Ministerio de Finanzas para utilizar los recursos y también utilizan la modalidad de administradores externos, como el Sistema de Naciones Unidas.

6. Coordinación y definición de prioridades (armonización)

Diversos son los recursos utilizados por los países socios para definir prioridades y presentarlas a los donantes para su consideración y apoyo en aras de armonizar las agendas para cada uno. Los espacios formalmente establecidos para dialogar entre los donantes y países y presentar demandas específicas de apoyo financiero, técnico o ambos, son los siguientes:

Comisiones Mixtas o Binacionales
Comités Gestores
Mecanismos de Diálogo Político y de Consulta política
Reuniones Tripartitas de Seguimiento
Evaluaciones Conjuntas

Además de estos mecanismos que son periódicos y organizados generalmente por los Ministerios de Relaciones Exteriores, se suman otras iniciativas que buscan un diálogo permanente con los donantes, a continuación se citan algunos ejemplos.

En Guatemala, en el año 2008, se realizó una reunión de alto nivel entre el Gobierno y el denominado Grupo de los 13 o G-13, que está constituido por los principales donantes del país, con el objetivo de establecer una coordinación entre las instituciones y donantes de forma tal que se diera cumplimiento a los principios de la Declaración de París, pero más importante aún a atender la prioridades del gobierno. Se definieron siete áreas prioritarias de atención a saber:

- Cohesión social, educación, salud y nutrición
- Desarrollo rural e Infraestructura
- Seguridad y justicia
- Energía, medio ambiente, recursos hídricos e interculturalidad
- Reforma fiscal
- Desarrollo Democrático y Transparencia
- Género

Cada tema se convierte en una mesa de trabajo en la que el principal producto esperado es el diseño de los planes operativos sectoriales correspondientes a cada tema, en la que todas las instituciones afines a un determinado sector priorizan una agenda de trabajo y esta es la que se presenta al G-13 para la valoración de apoyos en las líneas identificadas. De acuerdo con las autoridades de SEGEPLAN y del Ministerio de Relaciones Exteriores, este ha sido un ejercicio muy exitoso que ha logrado establecer una no solo la priorización temática, sino que ha promovido una mejor coordinación tanto entre las instituciones como de ellas con el conjunto de cooperantes. La mesa de medio ambiente es la que mejores resultados ha reportado y se ha convertido en el punto de referencia y guía para las otras mesas temáticas. El procesos tiene dos años de funcionar y conforme pasa el tiempo se perfecciona la metodología y se espera que se fortalezca.

En El Salvador, la creación del Viceministerio de Cooperación abrió una oportunidad de coordinación más estrecha entre el Gobierno y el conjunto de cooperantes. El Plan Global Anticrisis, así como el Plan Quinquenal, se constituyen actualmente en la principal herramienta para coordinar las prioridades del Gobierno con la oferta de los cooperantes. En este sentido, el Viceministerio en su Informe de Rendición de Cuentas indica que se ha realizado un esfuerzo para mejorar la vinculación con los cooperantes, establecer prioridades y que respondan al Plan Quinquenal y como resultado de esta gestión concertada y mejor organizada, se incrementó el volumen de cooperación del

2008 al 2010 en un 121.92% pasando de \$135.44 millones a \$300.58 millones de dólares.

En Nicaragua,

“la Mesa Global de Cooperación, máxima instancia del diálogo político entre el Gobierno y los donantes, sólo se activó para coordinar la ayuda de emergencia a los damnificados del huracán Félix en septiembre de 2007. Las sesiones del Grupo de Apoyo Presupuestario (GAP), creado en 2005, se desarrollaron en buena forma, pero la cooperación de este grupo cesó a partir de 2008 debido a las denuncias de fraude en las elecciones municipales de noviembre de 2008 realizadas por la oposición política. Se consolidó la coordinación sectorial, especialmente en educación y salud, avanzó lentamente en desarrollo rural y medio ambiente y no se dio continuidad a la gobernabilidad” (Avendaño, 2010).

En Honduras, el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), con un horizonte de cumplimiento de largo plazo 2000-2015, supuso un gran esfuerzo institucional para definir prioridades y establecer una plataforma institucional que promoviera la correcta implementación de la misma, la cual era monitoreada no sólo por el gobierno sino también por el Congreso de la República y la comunidad de donante organizada en el G-16.

Una evaluación realizada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI, 2008) evidenció el limitado cumplimiento de los objetivos propuestos en el cual de 23 indicadores, únicamente 9 se habían cumplido, 11 no alcanzó buen resultado y sobre 3 no había información. En septiembre de 2006, se plantea la redefinición de la ERP de manera que los esfuerzos se enfocaran a combatir la pobreza en los sectores menos favorecidos (80 de los municipios más pobres), para lo cual se creó la Red Solidaria, como herramienta de coordinación institucional para el combate de la pobreza extrema.

Durante la administración del Presidente Zelaya (2006-2010), se abandonó el sentido de continuidad de la ERP, lo que impidió concretar un documento oficial sobre la revisión y actualización de dicho instrumento de política, previsto para el 2007. La elaboración de la Visión País y el Plan de Nación, que retoma algunos de los ejes de la ERP y la creación de la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa, buscan abrir una ventana de oportunidad para lograr una coordinación efectiva entre las prioridades y necesidades del gobierno y las líneas temáticas de los cooperantes, en una coyuntura en la que aún están en proceso de restaurar las relaciones entre la comunidad internacional y el gobierno del Presidente Lobo.

7. Gestión, aprobación y fiscalización

Los apartados anteriores ya adelantan acerca de los procedimientos y procesos que regulan la gestión, aprobación y fiscalización de la cooperación internacional y la entidad, dentro del esquema tripartito de gestión es la responsable. En términos generales, se puede señalar que en todos los países se han establecido mecanismos y procedimientos que buscan no sólo centralizar la información, sino también la

vinculación con las prioridades definidas por el Gobierno. Sin embargo, esta es una práctica que ha sido instalada recientemente a partir de reformas jurídicas y procedimentales, por lo tanto aún está en proceso de apropiación y aplicación por parte de las autoridades.

Esta situación ha evidenciado, especialmente en los estudios de caso, que el registro detallado de los programas y proyectos es muy limitado y que no existe uniformidad en cuanto al tipo de registro, homologación de información entre una entidad y otra y vacíos en algunos períodos.

La práctica por mucho tiempo fue que la institución o jerarca, por afinidad temática con el donante, establecía los temas sobre los cuales requería apoyo y acordaba con el donante, a partir de su oferta programática de apoyo, el tipo de cooperación que se podía brindar, a excepción de la cooperación financiera reembolsable, que por su naturaleza y características no puede ser tramitada sin el aval y conocimiento del Ministerio de Finanzas o Hacienda, por los compromisos financieros que implica para el país, no es hasta estos últimos 3 años que los países han establecido reglas, procedimientos e instrucciones más claras sobre el trámite de proyectos de cooperación internacional.

En Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador las instituciones deben presentar sus proyectos o propuestas al MIDEPLAN; SEGEPLAN, SEPLAN y Secretaría Técnica de la Presidencia respectivamente, para obtener la aprobación y vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo. En Nicaragua este procedimiento recae sobre el Viceministerio de Cooperación que le corresponde coordinar, gestionar, negociar y suscribir los convenios de cooperación y asistencia internacionales no reembolsables, o donaciones, y reembolsables, o préstamos concesionales, excepto aquellos que corresponden por ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y al Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC). La definición estratégica y de prioridades, está concentrado en la Presidencia de la República.

De acuerdo con el Informe del Comité de Ayuda de la OECD, acerca del cumplimiento de la Declaración de París, en Nicaragua en 2005 sólo el 29% de la cooperación técnica estuvo coordinada con los programas nacionales y se elevó a 45% en 2007, mientras que la meta para 2010 se programó en el nivel de 50%. Existe un importante margen de mejora de este indicador, porque casi un tercio de los donantes no coordinó ningún componente de su asistencia técnica con las capacidades nacionales. Entre las fuentes que brindan asistencia técnica coordinada con la estrategia de Nicaragua, se distinguen BID, BM, Dinamarca, Japón, Reino Unido y Suecia. En 2005, el 48% del total de la ayuda oficial recibida por Nicaragua, utilizó enfoques programáticos por el impulso de los enfoques sectoriales, pero este indicador retrocedió en 2007 al nivel de 46%, alejándose de la meta de 66% establecida para 2010 (Avendaño, 2010).

El acceso a la información detallada sobre los programas y proyectos ya realizados y los vigentes de forma centralizada y desde los gobiernos es aún, muy limitado. El Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, dispone información en línea sobre los programas y proyectos de cooperación vigentes, por temas, áreas de impacto y

donante, sin embargo no dispone de información de proyectos ya finalizados, ni series históricas. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala, cuenta con la base de datos de asistencia al desarrollo denominada (DAD), que es de acceso al público vía web, sin embargo esta registra únicamente cerca en 40% de la cooperación que recibe Guatemala pues es una herramienta que utilizan directamente los donantes. Internamente la Secretaría maneja una base de datos con la que se administra y registran todos los proyectos de cooperación. Por otro lado, en el cierre de administración y anualmente a través de los informes que el Presidente presenta al Congreso, se presenta incluye información sistematizada sobre los volúmenes y áreas de cooperación de la que se benefició el país, sin embargo el tipo de informe varía de una administración a otra, por lo que en algunos casos impide la comparación de datos.

La fiscalización de los programas y proyectos de cooperación internacional es muy limitada, las entidades rectoras de la materia (Ministerios de Planificación o de Relaciones Exteriores, según corresponda), si bien progresivamente han mejorando sus instrumentos de registro y el uso de bases de datos que centralicen la información; el seguimiento y evaluación es un ejercicio que realizan directamente las instituciones a cargo de la implementación, generalmente siguiendo los formatos y disposiciones de los donantes. En algunos casos, y dependiendo del volumen y tipo de proyecto se contratan evaluaciones externas que son contratadas por los donantes para conocer los alcances de la cooperación brindada.

Los informes o documentos que han elaborado los gobiernos, dan cuenta de los recursos que ingresan, los proyectos o programas que atendieron, los períodos de ejecución y los cooperantes, sin embargo ninguno de ellos consolida un balance técnico sobre los logros, impactos y beneficios que dicha cooperación tuvo, aunque si lo hacen los proyectos y programas de forma individual.

Por otra parte, la Declaración de París hace un llamado a la coordinación no solo de las agendas sino también de los instrumentos para la solicitud de proyectos, implementación y rendición de los mismos, sin embargo es importante anotar que la diversidad de instrumentos para la presentación de solicitudes de cooperación; los de seguimiento y las guías para elaborar informes, son diferentes para cada uno de los donantes, incluso los que forman parte de la Sistema de Naciones Unidas, lo que limita y dificulta la capacidad de las instituciones beneficiarias y de las entidades rectoras cumplir con los requerimientos, especialmente cuando se llevan varios proyectos con diferentes donantes, por lo tanto esta sigue siendo una tarea pendiente para los cooperantes para lograr la coordinación entre ellos.

8. Estudios de montos y destinos de la cooperación: los casos de Nicaragua, Honduras y Guatemala

Como se indicó al inicio del documento, además de hacer un repaso sobre los avances normativos e institucionales emprendidos por los Gobiernos de Centroamérica para mejorar la gestión y eficacia de la cooperación internacional, también se realizaron tres estudios de caso enfocados en revisar los montos y destinos de cooperación en

Nicaragua, Honduras y Guatemala, con el objetivo de conocer con mayor detalle el comportamiento de la cooperación no sólo en relación con los volúmenes que han recibido los países en los últimos veinte años, sino cuál ha sido su comportamiento, énfasis temático y tipo de ayuda.

Entre estos tres países, Honduras y Nicaragua se beneficiaron de la Iniciativa de Países Altamente Endeudados y la Iniciativa del Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés), lo que marca un énfasis en los procesos de condonación y reestructuración de la deuda externa del país, convirtiéndose éste en uno de los principales rubros de la cooperación internacional. Se estableció como énfasis de análisis la revisión de los flujos de cooperación entre el año 2000-2010 en los siguientes temas:

- Estrategias nacionales de combate a la pobreza
- Protección del medio ambiente
- Apoyo General al Presupuesto
- Acciones relacionadas con la deuda
- Ayuda humanitaria (respuesta ante emergencias, desastres y reconstrucción)

Los consultores a cargo de los estudios en cada país son Néstor Avendaño, Nicaragua; Rolando Sierra, Honduras y Milgjan Cardona, Guatemala, quienes a través de análisis documental, entrevistas a autoridades de gobierno y cooperantes y consulta directa a los Ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores y Planificación, sistematizaron la información disponible sobre los recursos que el país ha recibido por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.

En Nicaragua el trabajo realizado tuvo como fuente principal de información los registros y estadísticas del Banco Central de Nicaragua y, puntualmente, información proveniente de informes sobre cooperación no reembolsable del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En Guatemala, la información fue obtenida principalmente de la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) y de los informes presentados por el Presidente de turno al cierre de su gestión ante el Congreso de la República. Entre los problemas que se enfrentó para obtener información de años anteriores es que el registro y presentación no siempre utiliza el mismo formato, por ejemplo el informe del período 1996-2000 fue muy amplio y detallado, sin embargo los informes posteriores fueron más generales y en algunos casos no utilizaban los mismos rubros de análisis, lo que dificulta en algunos casos la comparación entre períodos.

En Honduras, la coyuntura del golpe de Estado aunado a la decisión de crear la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa, que absorbe la Secretaría de Cooperación, dificultó el acceso a la información, especialmente la relativa al registro de programas y proyectos de la cooperación. Asimismo, se enfrentó la inconsistencia o al menos formas distintas de registrar la información de los programas sus proyectos de cooperación, entre la Secretaría de Planificación, la Secretaría de Finanzas y los

registros e informes de la OCDE, ante lo que se decidió utilizar como fuente principal la Secretaría de Finanzas.

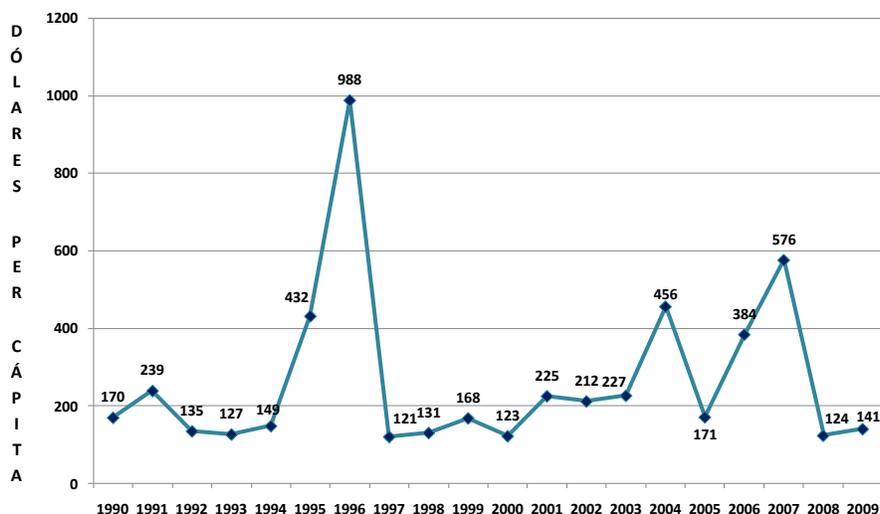
A pesar de las limitaciones, los tres informes lograron sistematizar y analizar información amplia sobre los flujos de cooperación en sus países y como se señalará adelante identificaron limitaciones que aún se enfrenta en cuanto al uso, registro y disponibilidad de la información.

A continuación se expone, a través de los extractos de los informes de país, los principales hallazgos encontrados por los consultores nacionales en el análisis de la información en sus respectivos países, por lo tanto, cuando se indique en el pie de los gráficos, cuadros o tablas, elaboración propia corresponde con lo elaborado por el o la consultora responsable del informe de cada país.

8.1 Nicaragua

De acuerdo con el estudio realizado, entre 1990-2009, la cooperación oficial que incluye condonación de la deuda externa, donaciones y préstamos concesionales y la cooperación canalizada a través de instituciones privadas –la Cuenta Reto del Milenio de Estados Unidos y la asistencia financiera de Venezuela-, pero a favor del Gobierno, Nicaragua recibió una ayuda total de US\$27.850 millones en el período 1990-2009, que en términos promedio anual es igual a US\$1.393 millones y equivalente a 38.5% del Producto Interno Bruto (PIB), 167.2% de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales, 259.4% de los ingresos tributarios del Gobierno Central y US\$275 por habitante. Cabe señalar que el PIB Nominal por habitante de ese período fue de US\$739.

Gráfico 3
Cooperación per cápita 1990-2009 en Nicaragua, US\$275 promedio anual



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Nicaragua, ex Ministerio de Cooperación Externa, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Relaciones Exteriores.

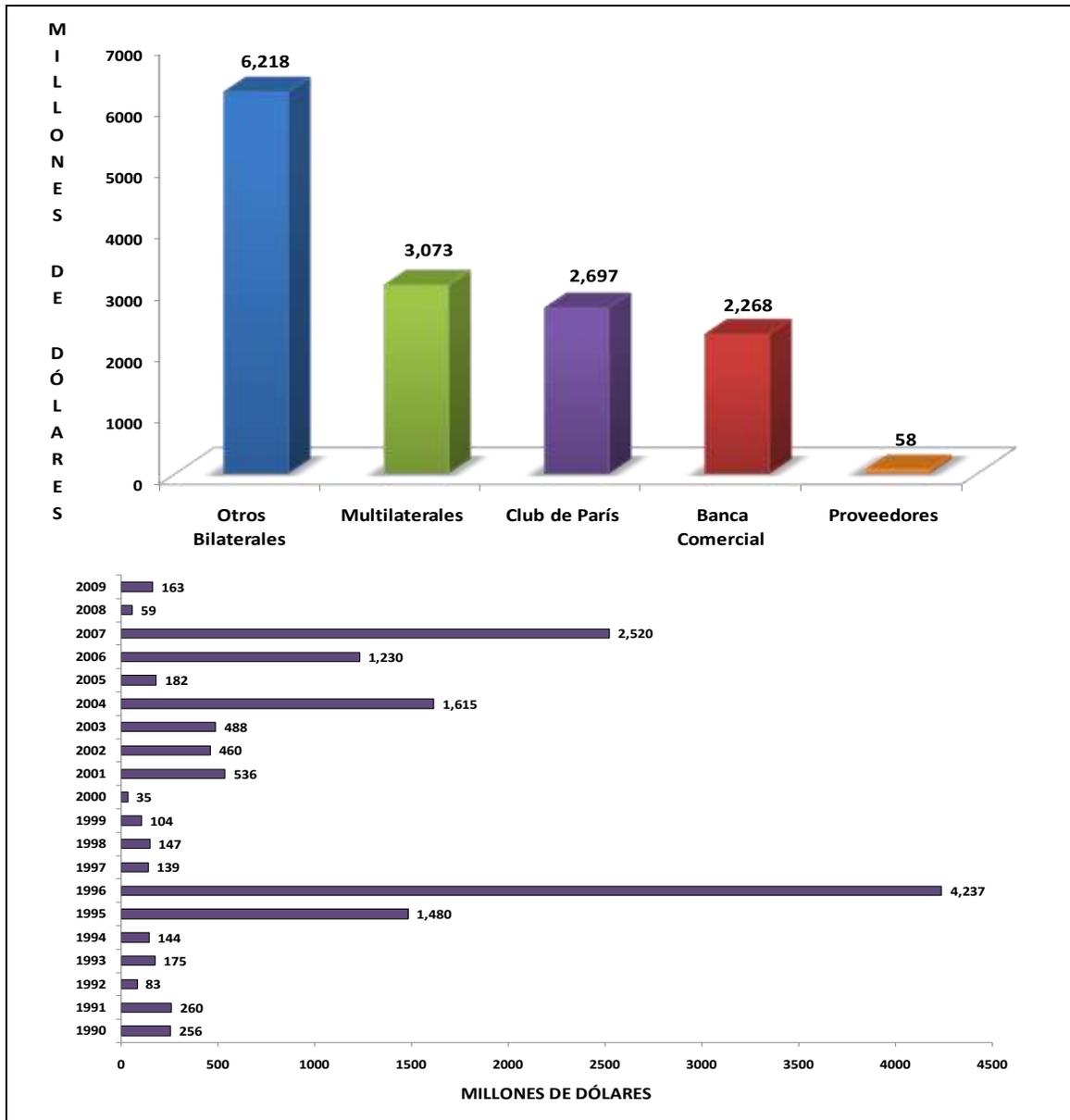
Al excluir la cooperación y la asistencia financiera canalizada a través de instituciones privadas, en esos veinte años el monto total de la ayuda internacional asciende a US\$26,649 millones, de los cuales la donación “contable” de la condonación de la deuda externa del país, que no implicó la entrada de nuevos recursos, fue la más importante, al totalizar US\$14,313 millones, 54% de la cooperación (ver gráfico 4). Esto responde a que Nicaragua ha recibido dos grandes alivios de su deuda externa, la de la HIPC y la de la Iniciativa del Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés), además de la importante reducción de la deuda con Rusia, México y la banca comercial antes de que surgiera la Iniciativa HIPC en octubre de 1998.

El total de la cooperación externa antes mencionada, incorpora el flujo de préstamos del FMI de US\$435 millones que han sido asignados exclusivamente al fortalecimiento de la posición de las reservas internacionales oficiales del país y que no pueden ser usadas para otros fines de la balanza de pagos, excepto el préstamo desembolsado de US\$38 millones en 2009 que fue destinado al apoyo presupuestario.

En segundo lugar de importancia están las donaciones externas, que según el gráfico 5, ascendieron a US\$6,427 millones y representaron el 24% de la cooperación total. El principal componente de las donaciones fue las atadas a programas y proyectos del sector público, que fue igual al 81% del monto total donado, mientras que el 19% restante correspondió al componente de divisas líquidas de libre disponibilidad.

Los desembolsos de préstamos externos concesionales ocuparon el tercer lugar de importancia, al totalizar US\$4,165 millones y participar con el 16% en la cooperación. El 64% de los préstamos desembolsados fue atado a la ejecución de programas y proyectos del sector público, y el 36% restante fue asignado al apoyo de la balanza de pagos, con especial importancia para la estabilización macroeconómica. La deuda externa de Nicaragua ha sido eminentemente pública debido a que el país no puede endeudarse en términos comerciales en el mercado financiero internacional.

Gráfico 4
Condonación de deuda externa de Nicaragua por fuente de acreedor, 1990-2009:
US\$14.313 millones



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Central de Nicaragua, ex Ministerio de Cooperación Externa y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, los recursos facilitados por los Organismos No Gubernamentales (ONGs) sumaron US\$1,745 millones y ocupan el cuarto lugar de la cooperación al participar con el 7%.

Gráfico 5
Cooperación externa en Nicaragua 1990-2009
US\$26.649 millones



Nota: excluye recursos canalizados por instituciones privadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Nicaragua, ex Ministerio de Cooperación Externa, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Uno de los condicionantes para que el país se favoreciera con la iniciativa de Alivio HIPC y del Alivio MDRI, fue el diseño de la Estrategia de Combate a la Pobreza la cual debía ser financiada con los recursos que el Gobierno dejaba de invertir en el pago de la deuda. De acuerdo con la base en datos del BCN, durante el período 2002-2009 el monto total del sumó US\$1,762.1 millones y, según los informes de liquidación presupuestaria elaborados por el MHCP correspondientes a ese mismo período, de dichos alivios se asignaron solamente US\$868.2 millones al gasto de reducción de la pobreza, un monto equivalente al 49.3% del monto total de los dos alivios e igual al 17.2% del gasto total de US\$5,059.8 millones ejecutados en las estrategias de reducción de la pobreza en el período de referencia. Por consiguiente, el monto de los impuestos liberados del pago de la deuda externa que fue desviado para otros fines distintos a la reducción de la pobreza totalizó US\$893.9 millones, equivalente a 50.7% del monto total de los dos alivios (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Alivios HIPC y MDRI y el financiamiento del gasto de reducción de la pobreza en Nicaragua, 2001-2009
(millones de dólares)

Año	Alivio HIPC (1)	Alivio MDRI (2)	Alivio Total (3=1+2)	Gasto de Reducción de Pobreza (4)	Financiamiento HIPC y MDRI (5)	Desvío del Alivio de la Deuda (6 = 3 - 5)	Porcentaje del Desvío del Alivio Total HIPC y (7 = 6/3) Por Cientos
2001	99.4		99.4	n.d.	n.d	n.d	n.d
2002	239.0		239.0	364.6	31.6	207.4	86.8
2003	237.6		237.6	453.5	96.6	141.0	59.3
2004	207.8		207.8	533.9	124.3	83.5	40.2
2005	218.8	0.6	219.4	637.3	121.3	98.1	44.7
2006	201.9	12.6	214.5	651.3	95.2	119.3	55.6
2007	169.2	40.3	209.5	761.2	122.6	86.9	41.5
2008	154.4	45.4	199.8	850.1	143.4	56.4	28.2
2009	173.3	61.2	234.5	808.0	133.2	101.3	43.2
2002-2009	1,602.0	160.1	1,762.1	5,059.8	868.2	893.9	50.7

Nota: n.d.: No Disponible

Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

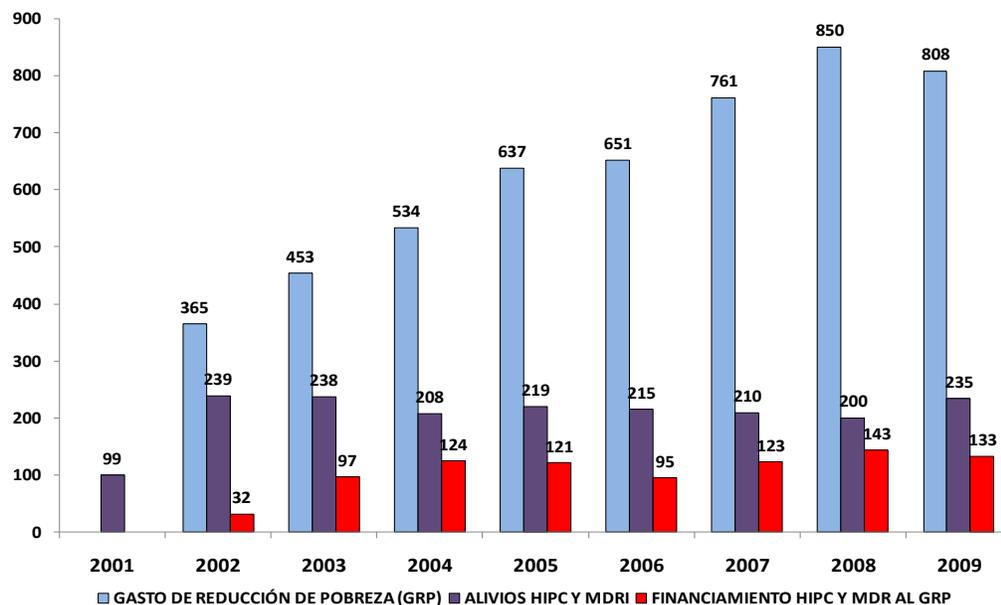
De acuerdo con el estudio, y como se muestra en el gráfico 6, la Iniciativa no disminuyó la pobreza en forma significativa porque (i) el Alivio HIPC no se agregó al gasto social que el Gobierno efectuaba antes del Alivio; (ii) los recursos tributarios desvinculados del pago de la deuda externa se asignaron a fines distintos de reducción de la pobreza, por ejemplo el pago de la deuda pública interna; y (iii) al menos la mitad del gasto de reducción de la pobreza fue destinado a personas que no eran pobres, por ejemplo, la burocracia estatal en las instituciones públicas del sector social.

Por las características de ingresos y su condición de país pobre y aún muy endeudado en términos de producción, Nicaragua no puede contratar créditos en el mercado financiero internacional, sino que sólo tiene acceso a las ventanillas de préstamos multilaterales muy concesionales, como las del FMI, BM y BID.

Las contrataciones de deuda externa de Nicaragua comprendidas en el período 1990-2009 suman US\$6.042 millones, de los cuales el 67.6% fue asignado al apoyo al presupuesto nacional, el 22.7% al apoyo a la balanza de pagos, el 5.0% a la formulación de las estrategias de reducción de la pobreza, el 1.3% a la ayuda alimentaria y el 1.1% a varios sectores.

Gráfico 6

Gasto de reducción de la pobreza, alivios HIPC y DRI, y financiamiento de los alivios al gasto de reducción de la pobreza de Nicaragua, 2001-2009 (millones de dólares)

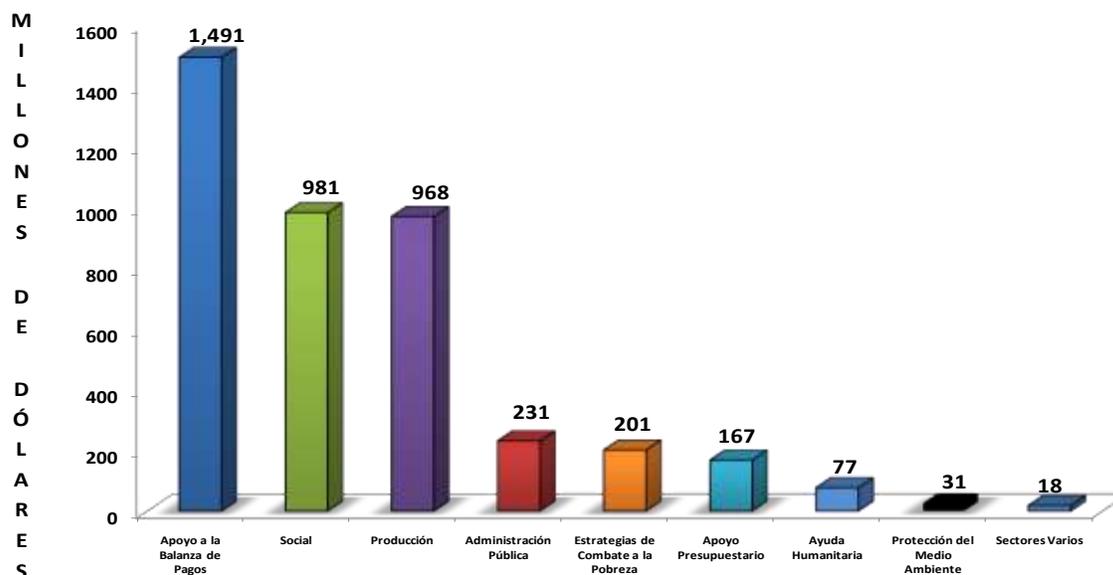


Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Central de Nicaragua y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos generales, el destino sectorial de los desembolsos de préstamos (ver gráfico 7) de US\$4,165 millones en el período 1990-2009 fue el siguiente (en porcentajes del total desembolsado):

- i. Apoyo a Balanza de Pagos: 35.8%
- ii. Sector Social: 23.6%
- iii. Producción: 23.2%
- iv. Administración Pública: 5.5%
- v. Estrategias de Reducción de la Pobreza: 4.8%
- vi. Apoyo Presupuestario: 4.0%
- vii. Ayuda Humanitaria: 1.8%
- viii. Protección de Medio Ambiente: 0.7%
- ix. Varios: 0.4%

Gráfico 7
Destino sectorial de los préstamos externos 1990-2009: US\$4.165 millones



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Central de Nicaragua.

Mención aparte merece la cooperación de Venezuela al país, que se establece a través de la iniciativa Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), ya que a pesar que el Banco Central registra los ingresos de recursos provenientes de esta fuente, los mecanismos de inversión y utilización son administrados y definidos por una entidad privada. El siguiente recuadro busca explicar algunas características de esta cooperación.

Recuadro
La Cooperación de Venezuela

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) es un nuevo esquema de integración basado en los principios de solidaridad, complementación económica, comercio justo, cooperación integral y el irrestricto respeto a la soberanía de los países. Nicaragua se convirtió en el cuarto miembro del ALBA el 11 de enero de 2007, en el primer acto oficial del Presidente Daniel Ortega.

Con datos de ALBANISA y ALBACARUNA, el BCN publicó que el total de la cooperación de Venezuela en el trienio 2007-2009 sumó US\$1,088 millones, y su componente más importante el del suministro petrolero en el marco del Acuerdo de Petrocaribe.

COOPERACIÓN DE VENEZUELA EN EL MARCO DEL ALBA (MILLONES DE DÓLARES)

Concepto	2007	2008	2009	2007-2009
1. Cooperación Petrolera	70	293	236	599
Donaciones (Fondo ALBA)	34	147	117	298
Préstamos (PDVSA/ALBACARUNA)	36	146	119	301
2. Cooperación Bilateral	69	37	60	166
Donaciones al Sector Público	19	2	0	21
Donaciones al Sector Privado	40	22	55	117
del cual: ALBA Solidaria	0	0	50	50
Préstamos al Sector Privado	10	13	5	28
3. Inversión Extranjera Directa	46	130	147	323
Refinería	0	32	4	36
Generación Eléctrica	46	98	143	287
TOTAL	185	460	443	1088

Fuente: Con base en datos del Banco Central de Nicaragua.

Del valor total de las compras de petróleo y sus derivados provenientes de PDVSA y realizadas por PETRONIC y/o ALBANISA, un 50% se paga al contado a PDVSA, un 25% se destina a un Fondo a nombre de PDVSA y administrado por una entidad privada nicaragüense y el 25% restante se destina a esa entidad privada en términos muy concesionales (plazo de 25 años, 2 años de gracia y tasa de interés de 2%).

En relación con la cooperación bilateral, Venezuela donó recursos para atender la emergencia provocada por el huracán Félix, la tecnificación de la producción de cooperativas agrícolas, subsidios al sector transporte de pasajeros en buses urbanos para mantener la tarifa social, descuento especial al precio del combustible para el transporte colectivo interurbano y al transporte selectivo, el Proyecto “Hambre Cero”, la entrega de cocinas y cilindros de gas a familias pobres y el fomento a las actividades deportivas. Con el Fondo Alba se financia la capitalización del sector agropecuario y MIPYME para apoyar la seguridad alimentaria, y la infraestructura social con los proyectos “Calles para el Pueblo” y “Casas para el Pueblo”, Los préstamos canalizados por ALBACARUNA al sector privado se han concentrado en la comercialización agrícola, la pesca, la modernización del transporte urbano y el fortalecimiento institucional. El Proyecto “ALBA Solidaria” surgió por la cancelación de US\$62 millones de la “Cuenta Reto del Milenio” donados por Estados Unidos.

En relación con la inversión extranjera directa, Venezuela ha contribuido a expandir la capacidad de generación eléctrica del país, la ampliación de la capacidad de almacenamiento de petróleo y derivados, y la adquisición de maquinaria y equipo para la construcción para apoyar obras de infraestructura económica y social.

8.2 Honduras

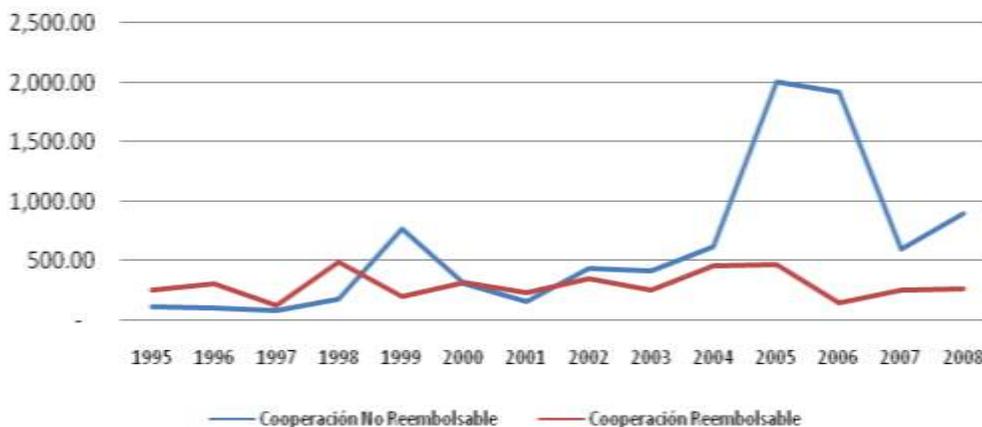
Honduras ha recibido por concepto de cooperación internacional entre 1996-2008, un total de US\$12.723,94 millones, de los cuales US\$8,668.11 millones de dólares corresponden a la no reembolsable y US\$4,115.83 millones de dólares a la cooperación reembolsable, como se ilustra en el cuadro 4 y en el gráfico 8.

Cuadro 4
Cooperación reembolsable y no reembolsable para Honduras, 1995-2008

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
DONACIÓN	DESEMBOLSADO								230,69	189,02	292,6	907,88	1493,54	353,32	486,74	3953,79
	COMPROMETIDO	119,06	108,65	89,17	182,45	771,93	318,27	159,05	215,95	235,7	331,19	1093,65	419,34	252,36	417,55	4714,32
	Total	119,06	108,65	89,17	182,45	771,93	318,27	159,05	446,64	424,72	623,79	2001,53	1912,88	605,68	904,29	8668,11
PRESTAMOS	DESEMBOLSADO								119,36	91,25	141,61	168,97	72,12	68,81	89,72	751,84
	COMPROMETIDO	251,26	303,64	122,42	493,96	193,54	319,98	227,25	234,43	162,83	318,28	302,01	71,13	189,84	173,42	3363,99
	Total	251,26	303,64	122,42	493,96	193,54	319,98	227,25	353,79	254,08	459,89	470,98	143,25	258,65	263,14	4115,83

Fuente: Datos de OECD/DAC facilitados por SEPLAN, 2010.

Gráfico 1
Evolución de la cooperación reembolsable y no reembolsable en Honduras, 1995-2008



Fuente: Datos de OECD/DAC facilitados por SEPLAN, 2010.

La cooperación reembolsable muestra cierta regularidad a lo largo del tiempo con la excepción del año 1998 en el que se suscribieron varios préstamos destinados hacia la infraestructura del país en el marco de *Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional*; y en el año 2006 cuando el país se acogió a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados, a través de la cual se condonó buena parte de la deuda externa.

8.2.1 Condonación de deuda

En el año 1970, la deuda externa hondureña era de US\$ 111.0 millones, en 1980 había alcanzado US\$ 1,167.0 millones y en 1990, alcanza US\$ 2,798.8 millones. En el período 1990-98, el saldo de la deuda externa pasó de US\$ 2,798.8 millones a US\$3,824.7 millones, representando un incremento neto promedio de US\$ 128.2

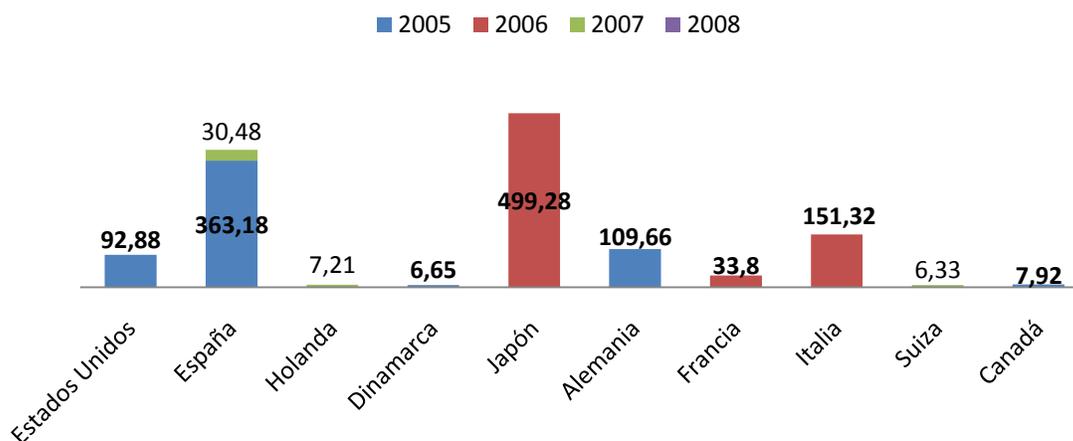
millones por año (Grupo Consultivo, 2003).

Según ASDI (2008), no hay cifras de las donaciones y el alivio de deuda externa recibidos antes de 2000. Las cifras disponibles muestran una reducción de las donaciones (de más de US\$300 millones anuales en 2000-2001 a unos 139 millones en 2006) y montos crecientes de alivio de la deuda externa (de 10 millones de dólares en 2000 a 138 millones en 2006), lo que muestra una cierta sustitución de la ayuda externa.

Frente a la incapacidad de pago, el Gobierno buscó negociar su deuda bilateral en el marco del Club de París, llevando a cabo negociaciones en los años de 1990, 1992, 1996, y 1999, obteniendo beneficios importantes, principalmente en los términos de Nápoles cuyo alivio último fue del 67% y en el 2004 en términos de Colonia con el 90%. Es preciso indicar que la deuda externa de Honduras, en su mayoría es con los organismos multilaterales de crédito y en un muy poco porcentaje deuda bilateral, lo que no le ha permitido concretizar más rápidamente las negociaciones de alivio de la deuda, debido a que la deuda multilateral es muy complicada la negociación.

A pesar de ello, los gráficos 9 y 10 muestran que en la deuda bilateral fueron Japón y España entre el 2005 y 2006 los que condonaron mayor cantidad de recursos seguido de Italia y Estados Unidos.

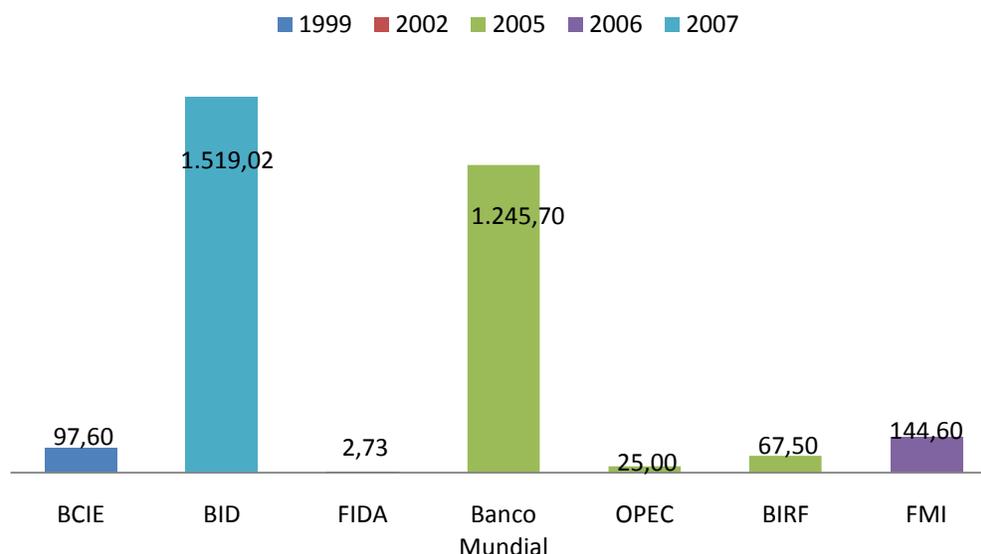
Gráfico 9
Montos condonados y readecuados por el Club de París
(millones US\$)



Fuente: SEFIN, facilitado el 8 de Octubre de 2010.

Por otro lado, la deuda con los organismos multilaterales, muestra en el marco de las renegociaciones de la deuda entre los que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial registran mayor volumen de recursos condonados o readecuados.

Gráfico 10
Montos condonados y/o readecuados



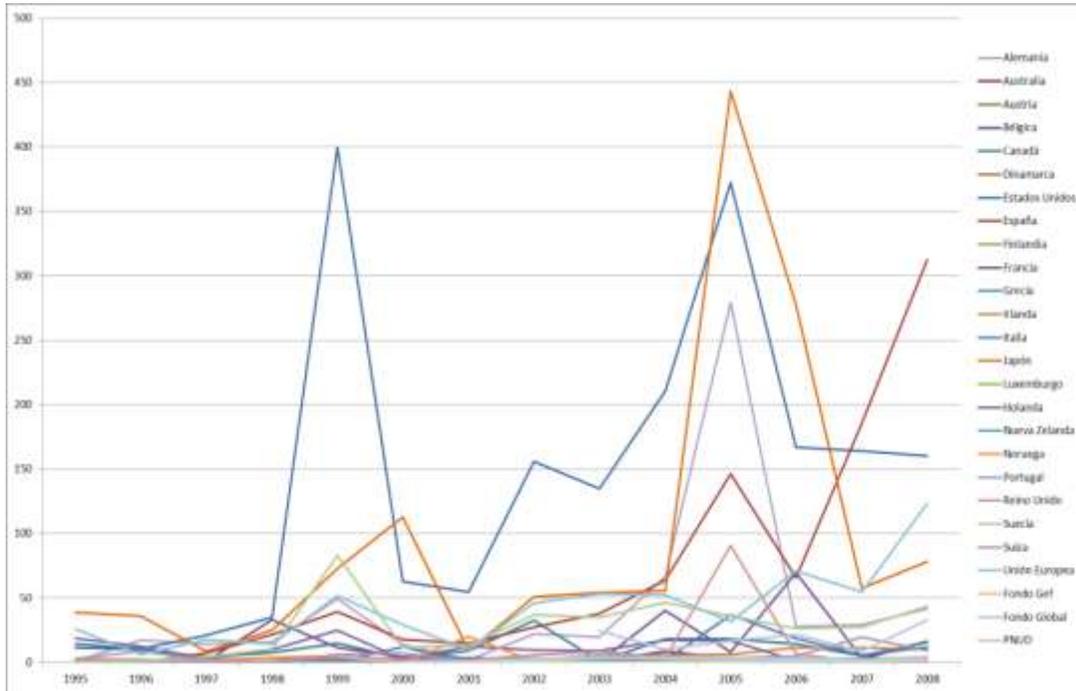
Fuente; SEFIN, 2010.

El mayor volumen de deuda externa de Honduras es con organismos multilaterales, en el proceso que se emprendió de condonación y readecuación de deuda se estima que es de US\$196.2 millones de la deuda bilateral y comercial y de US\$1,200.5 millones de dólares de alivio de con la banca multilateral.

8.2.2 Cooperación reembolsable y no reembolsable

Según datos de la OECD, Honduras ha recibido desde 1995 cooperación no reembolsable de los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Unión Europea. Por su parte, la SEPLAN registra además las donaciones que ha brindado Taiwán al país desde el año 2000. Los mayores montos de cooperación son principalmente de seis países: Estados Unidos, Suecia, España, Japón, Canadá y Alemania.

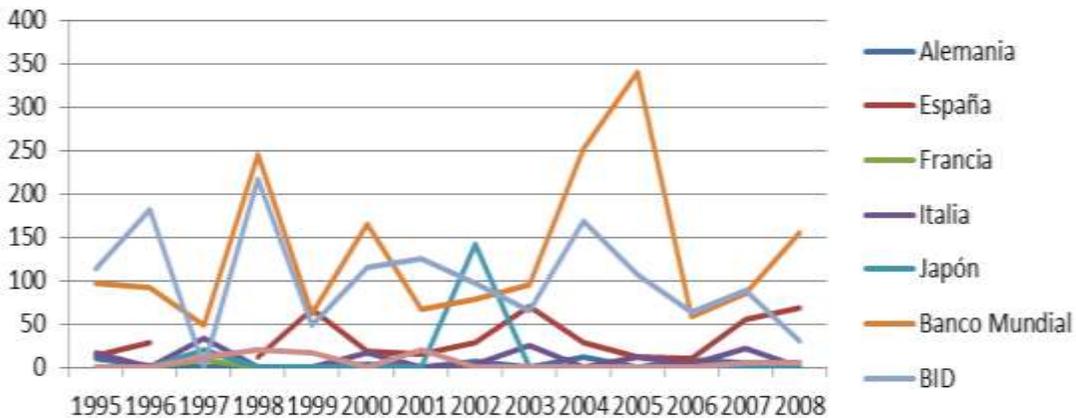
Gráfico 11
Cooperación no reembolsable según fuente, 1995-2008
 (en millones de dólares)



Fuente: Datos de OECD/DAC facilitados por SEPLAN, 2010.

En el Gráfico 11 se detalla el monto global de la cooperación reembolsable por fuente desde 1995-2008, de acuerdo con los datos de la OECD, donde el BM y el BID los principales cooperantes.

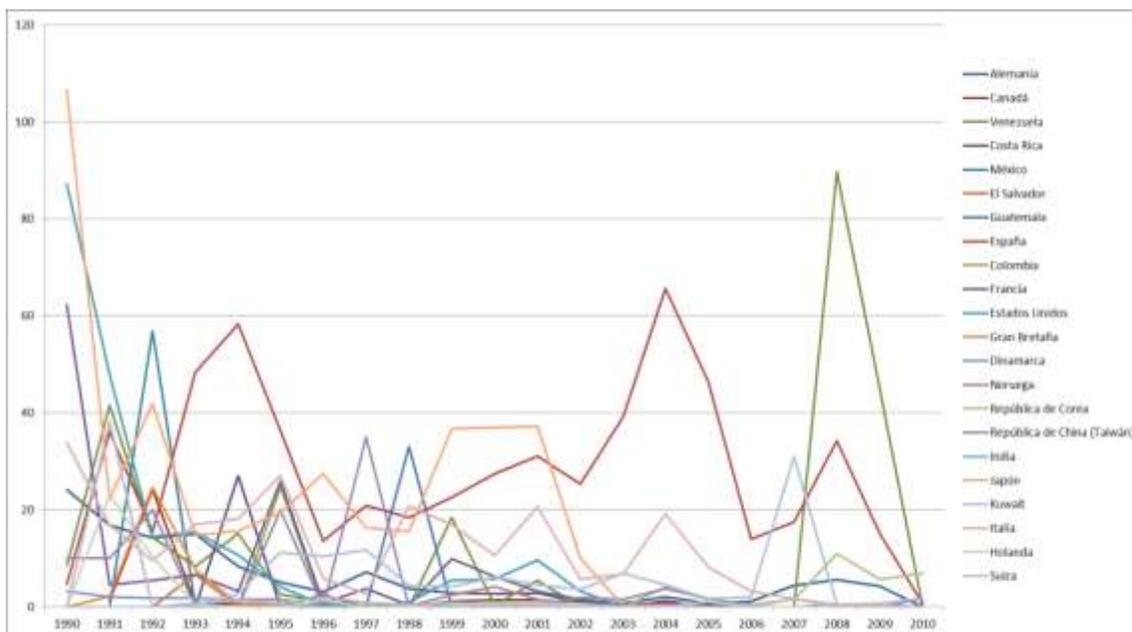
Gráfico 12
Cooperación reembolsable por acreedor, 1995-2008
 (en millones de dólares)



Fuente: Datos de OECD/DAC facilitados por SEPLAN, 2010.

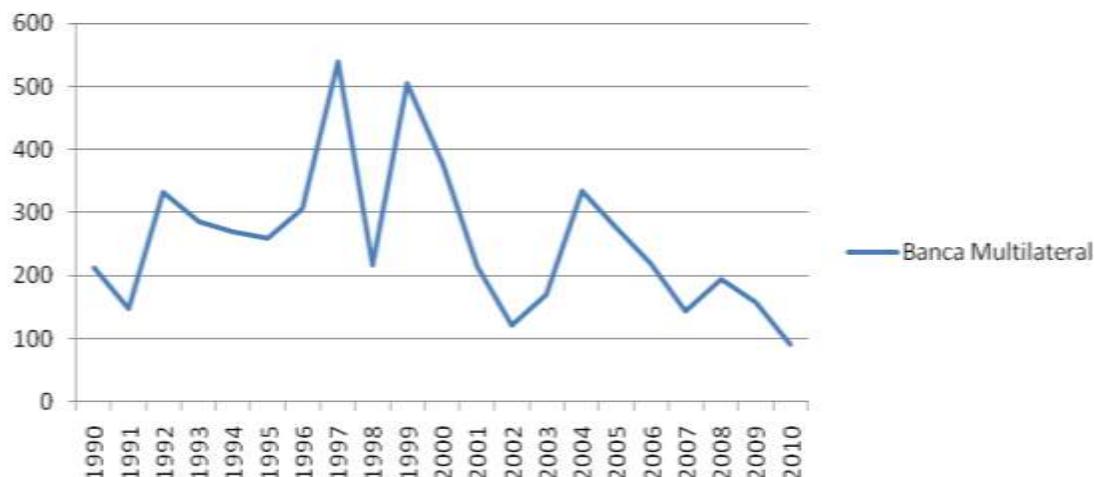
En relación con la cooperación reembolsable (ver gráfico 12 y gráfico 13), la Secretaría de Finanzas registra un total de 22 países, a través de los bancos privados y de desarrollo, los que han brindado préstamos durante el período 1990-2010. Los principales prestatarios han sido España y Venezuela, en el primer caso la tendencia ha sido medianamente regular y en el caso de Venezuela se registra una mayor participación a partir del año 2008. Los temas a los que se han orientado los recursos reembolsables son: Agua y Saneamiento, educación y cultura, protección social, salud y vivienda.

Gráfico 13
Cooperación reembolsable según país acreedor, 1990-2010
(en millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras, 2010.

Gráfico 14
Tendencia de la cooperación reembolsable multilateral, 1990-2010



Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras, 2010.

Entre los cooperantes multilaterales que más prestan recursos financieros a Honduras se encuentran el Banco Mundial, BID, FIDA y OPEC de manera sostenida en el tiempo (ver gráfico 14).

Cuadro 5
Cooperantes bilaterales y multilaterales de Honduras, 2000-2010
(en millones de dólares)

Rank	País	Monto desembolsado	Organismo multilateral	Monto desembolsado
1	Estados Unidos	396.12	Unión Europea	423.16
2	Suecia	79.54	UNICEF	12.02
3	España	59.35	PNUD	9.99
4	Japón	50.42	BM	6.58
5	Canadá	45.82	PMA	4.74
6	Alemania	41.75	BID	3.51
7	Taiwán	12.71	UNFPA	2.15
8	Finlandia	8.57	OEI	1.41
9	Suiza	6.14	ONUSIDA	1.13
10	Irlanda	3.70	OPS	0.78
11	Italia	3.00	FAO	0.58
12	Reino Unido	2.70	OEA	0.35
13	Holanda	0.36		
14	Dinamarca	0.15		
Total Cooperación Bilateral - No Reembolsable		710.33	Total Cooperación Multilateral - No Reembolsable	466.25

Fuente: Elaboración propia, con datos de SEPLAN, 2010.

Existen, también, un número importante de organismos internacionales y cooperación multilateral que han destinado cooperación no reembolsable a Honduras durante el periodo 2000-2010. Según SEPLAN estos son: BM, BID, FAO, OEA, OEI, ONUSIDA, OPS, PMA, PNUD, UNFPA, UNICEF y la Unión Europea, siendo este último el que presenta el mayor monto en los aportes de la cooperación al país.

La cooperación que se ha canalizado durante el período 2000-2010 gira en torno a las áreas provistas en el cuadro 6. El área que ha recibido cooperación tanto reembolsable como no reembolsable es la ERP, de los cuales a la fecha se han desembolsado US\$909 millones de dólares y están comprometidos US\$390 millones de dólares. Medio ambiente ha recibido US\$172 millones de dólares y Ayuda Humanitaria US\$166 millones.

Cuadro 6
Cooperación canalizada en Honduras, 2000-2010
(en dólares)

	Desembolsado No Reembolsable	Comprometido No Reembolsable	Desembolsado Reembolsable	Comprometido Reembolsable	Total
Estrategia para la Reducción de la Pobreza	909.990.736,88	390.935.981,30	192.495.498,42	164.700.219,73	1.658.122.436,33
Medio Ambiente	120.992.348,23	51.310.186,92	-	-	172.302.535,15
Apoyo Presupuestario	-	73.042.773,97	-	-	73.042.773,97
Deuda	-	-	-	-	-
Ayuda Humanitaria	145.706.818,53	21.192.827,00	-	-	166.899.645,53
Total	1.176.689.903,64	536.481.769,19	192.495.498,42	164.700.219,73	2.070.367.390,98

Fuente: Elaboración propia y con base en información de la Secretaría de Finanzas de Honduras, 2010.

8.3 Guatemala

Los esfuerzos de ayuda al desarrollo se intensificaron en mayor medida a partir de 1996 y su sistematización se encuentra disponible a partir de esa misma fecha. Los registros muestran que la cooperación ha estado orientada a cumplir con los siguientes objetivos¹:

1. El cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) en diciembre de 1996.
2. Los objetivos del Milenio ODM acordados durante la Cumbre del Milenio en Nueva York, celebrada en 2000 (Listados en el cuadro siguiente)
3. Implementar las Declaraciones de Antigua I y II celebradas en la ciudad de Antigua Guatemala en 2008. En las Declaraciones de Antigua el Gobierno de

Guatemala adopta ciertos compromisos, tales como: institucionalizar las mesas sectoriales de Salud, Educación, Justicia-Seguridad y la Mesa de Coordinación de la Cooperación Internacional.

4. Proporcionar ayuda inmediata en situaciones de emergencia nacional provocadas por fenómenos de la naturaleza tales como: Huracán Mitch (1998), tormenta Stan (2005), erupción volcánica (2010) y tormenta Ághata (2010)

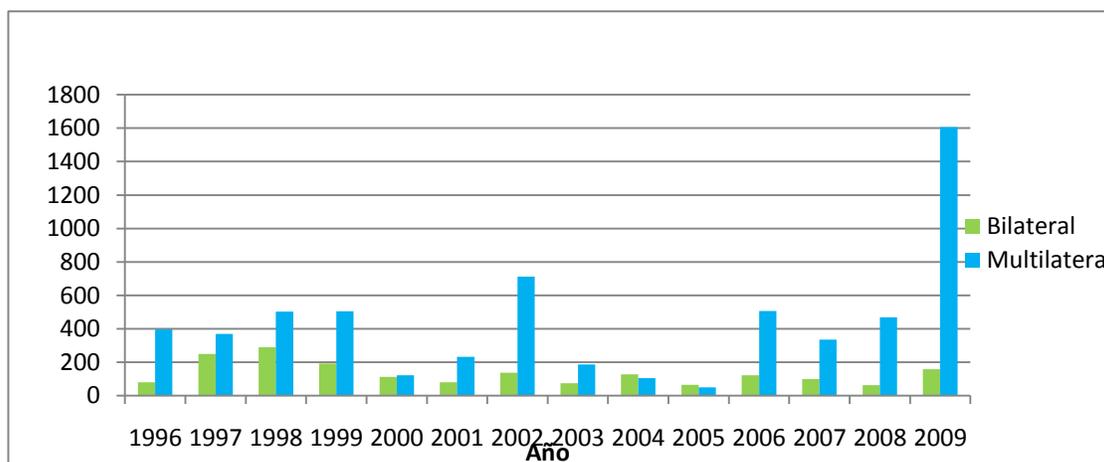
En relación con el origen de los fondos, los datos muestran que son las fuentes multilaterales las que tienen un mayor peso en el volumen de cooperación. Los cooperantes más fuertes en el país, se encuentran reunidos en el grupo G-13, el cual surge en 1999 luego del paso del Huracán Mitch. Inicialmente fue conformado por 8 países: Canadá, Alemania, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Estados Unidos y los organismos multilaterales: BID, BM, FMI, PNUD, CE y OEA.

De acuerdo a la información obtenida, se logró determinar que la cooperación suscrita a partir de 1996 al 2009, ha mantenido un comportamiento regular a lo largo del período, sin embargo los años 2002 y 2009, registran aumentos importantes en el volumen de cooperación. Según la información del gráfico 15, el escenario para 2002 en relación a la cooperación bilateral incluye la reactivación de la cooperación del Gobierno de la República de Italia, la cual, otorgó en noviembre una donación de US\$10 millones destinados al área agrícola. El Gobierno de Japón por su parte, otorgó aproximadamente US\$93.24 millones (Q12 millones) para el Proyecto de Equipamiento de la Academia de la Policía Nacional Civil y US\$ 448.32 millones (Q57.7 millones)² para proyectos de rehabilitación de plantas de tratamiento de agua potable en el interior de la República (Portillo, 2003). Se logró apoyo de China (Taiwan) en el tema de agua potable, reforestación y tratamiento de aguas residuales. La Confederación Suiza otorga un financiamiento mixto para el proyecto de equipamiento de la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra, Unidad Técnico Jurídica (UTJ)-PROTIERRA a cargo del Ministerio de Alimentación Ganadería y Alimentación (MAGA).

En el ámbito multilateral, en octubre de 2002 después de la visita de miembros del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), presidida por el Director General Adjunto de la FAO, se brinda una donación de US\$3.0 millones destinados al Programa en Sololá.

Otro aspecto de importancia fue la negociación realizada en febrero del mismo año, en la ciudad de Washington, D.C., EUA, en el marco del Grupo Consultivo. En dicha reunión, los donantes confirmaron su apoyo con la finalidad de mantener la estabilidad macroeconómica, reducir la pobreza, luchar contra la corrupción y aumentar la transparencia, fortalecer la gobernabilidad y promover la participación de la sociedad civil. Producto de este compromiso, la comunidad internacional ofreció programas de asistencia por US\$1,300 millones aproximadamente para acciones específicas del Gobierno en tanto existieran avances satisfactorios en la implementación de los Acuerdos de Paz (Portillo, 2003).

Gráfico 15
Cooperación internacional suscrita según fuente de financiamiento, 1996-2009
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Balances de Cooperación Internacional 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e Informes Presidenciales presentados al Congreso de la República 2008 y 2009, proporcionados por SEGEPLAN.

El monto de cooperación otorgada por fuentes multilaterales para el 2002, ascendió a US\$ 711.7 millones; y aunque no se contó con el detalle de cuáles fueron los organismos que aportaron mayor volumen de la misma, el balance 2000-2003 muestra la misma tendencia, registrando que la cooperación otorgada por fuentes multilaterales durante este período asciende a un 87.4% del total suscrito. Del anterior porcentaje se establece que el 74.1% de la cooperación suscrita provenía del BID, BIRF y BCIE; y el 25.9% restante, fue proporcionado por el resto de organismos multilaterales.

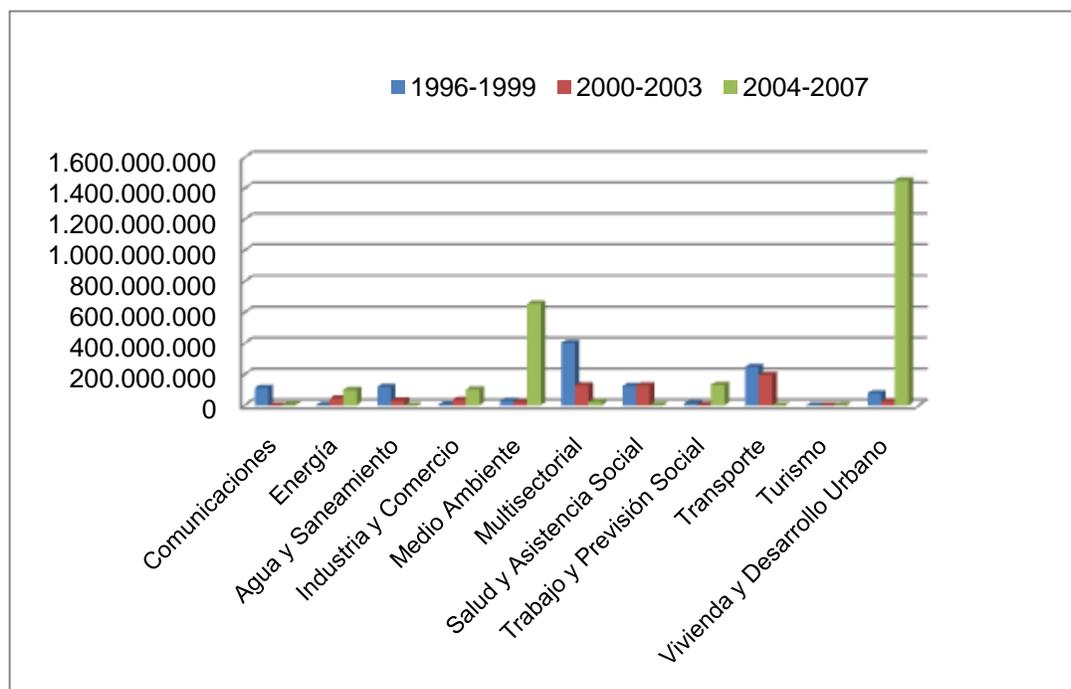
El escenario para el año 2009 en donde se registra la cifra más alta de la cooperación suscrita (durante el período 1996-2009), muestra un contexto internacional y nacional sumamente complicado: crisis económica internacional que propició en el país la caída de la recaudación tributaria debido a la desaceleración económica (Colom, 2010); la fuerte sequía que impactó en el tema de desnutrición y falta de seguridad alimentaria. El Gobierno tomó medidas de emergencia en la generación de nuevos ingresos por la vía de la gestión de préstamos, colocación de bonos del tesoro y ampliación del déficit fiscal. El déficit fiscal desencadenó el recorte al presupuesto de las instituciones públicas en rubros importantes para atender las demandas sociales. Se estima que la cooperación internacional suscrita en el 2009 con fuentes bilaterales ascendió a US\$159.0 millones, mientras que con organismos multilaterales la cifra estimada fue de US\$1,607.3 millones (Colom, 2010).

La cooperación internacional durante cada periodo de Gobierno ha sido clasificada en distintos sectores; en las cuatro administraciones han diferido algunos de ellos. Con la idea de poder presentar el destino de la cooperación por sectores, se han identificado aquellos que han permanecido como una constante dentro de los 3 balances:

- Comunicaciones
- Energía
- Agua y Saneamiento
- Industria y Comercio
- Medio Ambiente
- Multisectorial
- Salud y Asistencia Social
- Trabajo y Previsión social
- Transporte
- Turismo
- Vivienda y Desarrollo Urbano

En el siguiente gráfico³ muestra la cooperación suscrita durante el período de 1996 al 2007 según destino.

Gráfico 16
Cooperación internacional suscrita por sectores, 1996-1999, 2000-2003 y 2004-2007
(en millones de dólares)



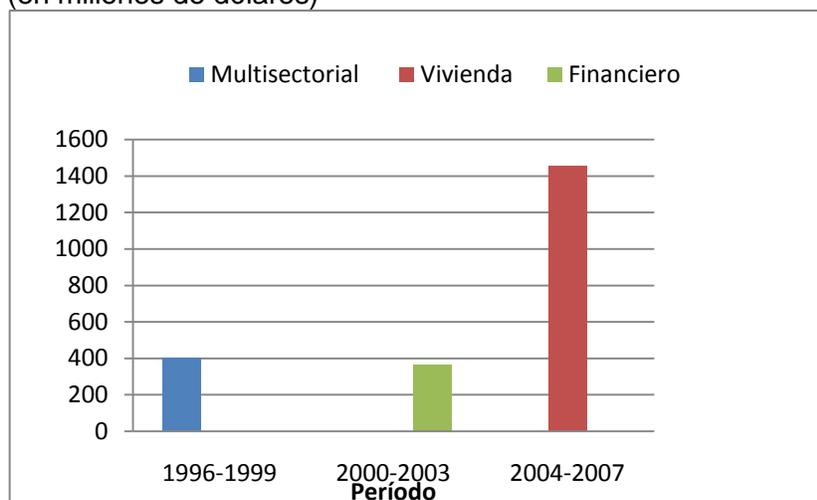
Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Balances de Cooperación Internacional 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 proporcionados por SEGEPLAN.

Tomando como referencia los 11 sectores que son perfectamente comparables entre estos 3 periodos, puede hacerse visible que la cooperación internacional en el período de 1996 a 1999 fue destinada en mayor medida a los sectores Transporte;

Multisectorial; y Salud y Asistencia Social. Del 2000 al 2003, los sectores mayormente beneficiados con cooperación internacional fueron Transporte; Salud y Asistencia Social; y el sector Multisectorial. Para 2004-2007 la cooperación mostró apoyo en Medio Ambiente, Trabajo y Previsión Social; y Vivienda y Desarrollo Urbano.

En total el número de sectores establecidos durante cada período de gobierno ascendió a 17 en 1996-20099, 17 en 2000-2003 y 25 en 2004-2007. En el gráfico 17 se muestra de manera somera, los sectores que han captado mayor volumen de cooperación internacional en cada uno de los 3 períodos gubernamentales a partir de 1996. Es importante enfatizar que uno de ellos (Sector Financiero 2000-2003) no aparece como mayoritario en la comparación realizada previamente debido a que no fue posible comparar este sector en los otros dos períodos.

Gráfico 17
Cooperación internacional por período gubernamental, 1996-2007
(en millones de dólares)



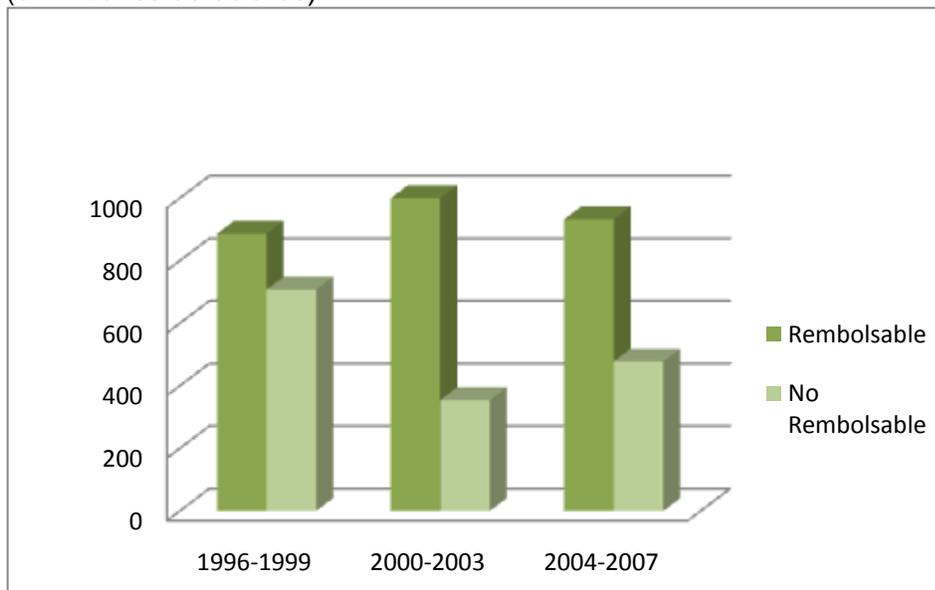
Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Balances de Cooperación Internacional 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 proporcionados por SEGEPLAN.

En el informe presidencial correspondiente se muestra que para 2009, la cooperación fue destinada en mayor medida a cubrir programas en los sectores: Financiero y seguros por US\$1,170 millones y Transporte por US\$203 millones⁴.

La modalidad de la cooperación internacional en Guatemala que, según los balances se ha obtenido en mayor medida, es la cooperación reembolsable, es decir préstamos otorgados por organismos multilaterales y bilaterales. El gráfico 18 muestra el comportamiento de los datos.

Gráfico 18

Cooperación internacional según modalidad por períodos gubernamentales, 1996-2007 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Balances de Cooperación Internacional 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 proporcionados por SEGEPLAN.

Durante el período correspondiente al 2000-2003 la tendencia fue la misma, la cooperación internacional suscrita recibida en mayor medida fue la cooperación reembolsable (préstamos), tal y como lo muestra la gráfica. Según el balance de cooperación, los porcentajes mostrados en las modalidades reembolsable y no reembolsable fueron de 74% y 26% respectivamente (SEGEPLAN, 2004: 2).

En el siguiente período (2004-2007), algunos de los principales acontecimientos a nivel internacional fueron:

- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005)
- Entrada en vigencia de la Estrategia de País 2007-2013 de la Unión Europea y de la Estrategia Regional de la Unión Europea para Centroamérica para el mismo período. (2007)
- XLVIII Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y XXII Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores de la Corporación Interamericana de Inversiones (2007)
- Suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Guatemala y China (Taiwán) (2006)
- Negociaciones para alcanzar el de Asociación entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica (CA) –que incluirá tres pilares: político, económico y de cooperación (2007)
- Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos, suscrito en Washington, D. C. (2006)

Entre las estrategias relacionadas a la gestión de la cooperación, puede mencionarse el hecho que en 2005 se presenta la Política de Cooperación Internacional, el II Informe ODM / Costos para el Cumplimiento de ODM (2006), la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (2005 y la formulación y evaluación de 44 políticas públicas de largo plazo definidas como horizonte del accionar del estado (SEGEPLAN, 2008).

Durante el primer período de estudio, la cooperación financiera constituyó el 80% del total suscrito, fue dirigida a apoyar los sectores de La cooperación técnica percibida durante el mismo período ascendió a 19.1%. De 372 proyectos que fueron auspiciados por la cooperación bilateral, 200 correspondieron a cooperación financiera y 172 de cooperación técnica.

El comportamiento de la cooperación técnica desde 1996, muestra una tendencia estable. Algunas fuentes identifican que las donaciones tanto multilaterales como bilaterales para la ayuda al desarrollo, constituyen un 2% del gasto rural anual (CEPAL, 2009); su importancia es que se trata de asistencia técnica, la cual tiene impacto en las políticas públicas.

Durante 1997 los principales proveedores de cooperación financiera fueron: BCIE y BID siendo los sectores mayormente beneficiados el desarrollo integral de las comunidades rurales y operacionalización de los Acuerdos de Paz (Arzú, 1997). En 1998 el Fondo de Inversión Social (FIS) ejecutó préstamos otorgados por el BIRF, Gobierno de Alemania-KFW, OECF-Japón y BID. Durante el año siguiente, se suscribió préstamos con el BID para el financiamiento de los programas: Apoyo para el Desarrollo del Registro de Valores para el Mercado de Capitales de Guatemala, Reforma Sectorial de Infraestructura e Inversión. El Banco Mundial, por su parte, proporcionó financiamiento para la Superintendencia de Administración Tributaria en apoyo a la modernización del Estado y el Fondo para La Paz FONAPAZ.

Durante este primer período es importante resaltar que parte de la cooperación financiera, así como la técnica fue dirigida al programa de reconstrucción por los desastres ocasionados por el huracán Mitch a finales de 1998.

Durante el segundo periodo de estudio 2000-2003, no se encontraron mayores datos sobre la cooperación financiera, únicamente pudo establecerse que durante el 2000, esta modalidad representó el 71% del total suscrito. El Balance de Cooperación al que se pudo tener acceso, muestra que la cooperación técnica suscrita representa el 23% del total y la cooperación financiera el 77% del monto suscrito.

En cuanto a cooperación técnica, se evidenció que por parte del Gobierno se proporcionó apoyo al Programa de Becas, el cual contribuyó a que guatemaltecos realizaran doctorados, maestrías, postgrados y cursos para profesionales por medio de cooperación ofertada por organismos internacionales y países amigos (Portillo, 2001). En 2002 se constituyó el Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo con un monto inicial de Q1.5 millones.

En el 2007, se suscribió un monto total de US\$ 282.0 millones en proyectos de donación para Guatemala a ser ejecutados en 5 años, de los cuales un 78% correspondía a apoyar el desarrollo rural; siendo los principales rubros por parte de la cooperación bilateral: fomento productivo, apoyo a la infraestructura, gasto en salud y recursos humanos, en orden de prioridad. De parte de los organismos multilaterales los recursos fueron destinados principalmente a programas sociales, fomento productivo e infraestructura (CEPAL, 2009).

En el primer semestre del 2008, a nivel nacional se registró un alza en el costo de algunos productos como el maíz, el trigo y combustible lo cual produjo un incremento en los precios de la canasta básica y transporte. A partir del segundo semestre del mismo año, los precios de los combustibles disminuyeron a nivel internacional, sin embargo en el país no se evidenció esta tendencia; autoridades gubernamentales adujeron que el gobierno no cuenta con instrumentos legales para obligar a los vendedores a reducir dichos precios (La Gente, La Primerísima, 2008).

Es importante mencionar que como respuesta a la crisis que dio inicio durante 2008 y 2009, el Gobierno dio a conocer las “Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional de precios en Guatemala”. En relación a la cooperación internacional destaca: *“En política fiscal: manejo presupuestario flexible; financiamiento del déficit fiscal, principalmente con recursos externos negociados con la banca multilateral (BID y Banco Mundial)...”* (CEPAL, 2009: énfasis propio).

Según el Informe Presidencial de 2009, el sector mayormente beneficiado por la cooperación internacional fue el Financiero y Seguros. Lo cual también se ve reflejado en la gráfica anterior.

9. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados de la investigación sobre los avances normativos e institucionales vinculados con la gestión de la cooperación internacional y los estudios específicos sobre flujos de cooperación en Nicaragua, Honduras y Guatemala, permiten concluir que a pesar que la Ayuda Oficial al Desarrollo, ha estado presente en la región desde hace varias décadas, no es sino hasta los últimos cinco años aproximadamente, que ordenar, normar, registrar y rendir cuentas sobre la cooperación (reembolsable y no reembolsable) registra avances significativos.

Esto responde a que los cooperantes preocupados porque los recursos que invierten en Ayuda al Desarrollo no sólo estén bien invertidos, sino que también tengan los resultados y el impacto esperado, es que a través de diversas reuniones, conferencias y declaraciones han establecido lineamientos que buscan orientar el trabajo tanto de cooperantes como de receptores. La Declaración de París y el Plan de Acción de Accra se han convertido en la guía principal para definir la ruta de las acciones y para evaluar los avances logrados, la suscripción de estos instrumentos ha marcado el impulso de cambios normativos e institucionales en los países de la región. En Centroamérica, Honduras y Nicaragua han sido evaluados en el marco de los informes de avances de

cumplimiento de la Declaración y de acuerdo con ellos, se han logrado avances importantes, pero también indican debilidades y tareas pendientes.

La Declaración y el Plan definieron metas de cumplimiento al 2010 y no será hasta el 2011 cuando se tengan los resultados de la evaluación, sin embargo tomando como referencia los ejes e indicadores propuestos por la Declaración, se puede afirmar que los países de la región han cumplido buena parte de ellos, aunque claro está, quedan aún temas pendientes de atender como se indicará más adelante.

Entre los principales avances que se registran en la región se destacan los siguientes:

1. En todos los países han definido instituciones a cargo del tema de la cooperación internacional, en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, recae sobre las entidades de planificación, en estrecha coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Finanzas (cuando se trata de préstamos). La acción tripartita en materia de cooperación internacional a través de los Ministerios de Planificación, Relaciones Exteriores y Finanzas es importante y necesaria por la complementariedad en cuando a sus obligaciones. Las instancias de planificación establecen prioridades, definen ejes o temas de interés y además registran, monitorean, establecen procedimientos y guías para la gestión de los proyectos, por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores, se encarga de oficializarlo ante los donantes y el Ministerio de Finanzas o Hacienda, se encarga de todo lo vinculado con las contrapartidas presupuestarias cuando se trata de cooperación no reembolsable y la gestión cuando se trata de cooperación financiera reembolsable. En el caso de Nicaragua y El Salvador recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la designación de un Vice ministerio de Cooperación y en el caso de El Salvador se mantiene una labor de complementariedad con la Secretaría Técnica de la Presidencia.
2. Los países cuentan con instrumentos de planificación y definición de prioridades y se han hecho esfuerzos por utilizarlos para definir y orientar la cooperación que se dirija al país, pero todavía estos esfuerzos son limitados. Costa Rica y, recientemente Panamá, han elaborado Agendas de Cooperación que define las prioridades del país para la cooperación y asegura la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo; en Guatemala, El Salvador y Honduras más recientemente, la generación de planes sectoriales y la presentación de las prioridades a las entidades de cooperación busca fortalecer las capacidades de los gobiernos para definir sus prioridades y presentarlas a los cooperantes y no al contrario como sucedía algunos años atrás.
3. Guatemala y Panamá cuentan con bases de datos disponibles al público a través de internet con información sobre los proyectos de cooperación internacional, aunque reciente y limitada. En el resto de países se cuenta con algún tipo de registro o base de datos pero principalmente de uso interno.
4. Todos los países, en buena medida requeridos por los organismos financieros internacionales, han impulsado procesos de mejora de los sistemas integrados de administración financiera y contable del Estado. La importancia de estas mejoras radica en las capacidades de los gobiernos para administrar

adecuadamente los recursos provenientes de la cooperación internacional y evitar al máximo el desvío de recursos para otros fines.

5. En los casos de Nicaragua y Honduras, la cooperación financiera no reembolsable y los procesos de condonación de la deuda externa se constituyen el principal rubro por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), mientras que en el caso de Guatemala a pesar que los rubros por concepto de cooperación no reembolsable es significativa, es mayor en términos de volumen la cooperación financiera reembolsable.

Los temas pendientes y principales problemas que se enfrentan en relación con la gestión de la ayuda oficial al desarrollo:

1. Es necesario aún fortalecer las instancias de coordinación entre las entidades responsables de la gestión de la cooperación internacional de manera que exista una real complementariedad y un ejercicio efectivo de coordinación, definición conjunta de prioridades y flujo de información adecuado.
2. Lo anterior está estrechamente ligado con la necesidad de fortalecer los procesos y procedimientos que deben seguir tanto los donantes como las instituciones del gobierno para gestionar sus proyectos. Si bien existen procedimientos técnicos que las instituciones deben seguir para gestionar recursos de la cooperación internacional, en la práctica persisten relaciones bilaterales entre el donante y las instituciones, lo que da como resultado que se genere un subregistro de en los volúmenes reales y temas específicos sobre los cuales el país se está beneficiando.
3. Es necesario mejorar y en algunos casos automatizar la información relativa a los proyectos de cooperación (reembolsable, no reembolsable, técnica, donaciones, etc) en bases de datos que además unifiquen la información y los registros entre Ministerios de Planificación, Hacienda, Banco Central y Ministerios de Relaciones Exteriores, de manera que se evite la dispersión de la información y registros, para evitar la inconsistencia en la información que se encontró, porque cada una registra cierto tipo de información.
4. El ejercicio conjunto entre gobierno y cooperantes para la definición de ejes de trabajo y apoyo desde una estrategia global, es tarea pendiente. Guatemala, El Salvador y Honduras han iniciado estos ejercicios presentando a la comunidad de donantes las prioridades de gobierno y los temas sobre los cuales requieren mayor apoyo de la cooperación internacional, lo que ha sido un paso importante para logra los principios de la Declaración de París, por lo que el reto está en mantener permanentemente estas buenas prácticas. Esto se explica en buena medida en que estos países junto con Nicaragua aún reciben volúmenes significativos de cooperación a diferencia de Panamá y Costa Rica que progresivamente se ha disminuido el volumen de la cooperación por el nivel de sus indicadores de desarrollo.
5. Una de las acciones contempladas en la Declaración de París es la necesidad que los cooperantes coordinen sus agendas para lograr que éstas sean complementarias, lo mismo que sus requisitos, trámites, informes y demás. Esta es una tarea pendiente, los países aún se enfrentan a la particularidad de

requisitos, trámites y tipos de informes de cada donante, lo que hace lentos los procesos, limita el efectivo control, seguimiento y registro de los proyectos.

6. Los principios de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra marcaron un antes y un después en la gestión de la cooperación en la región. Si bien únicamente Nicaragua y Honduras se incluyen en los informes del Comité de Ayuda, estos instrumentos se han constituido en una guía para la mejora de la gestión de la cooperación.

En cuanto al análisis de casos y el comportamiento de los montos y áreas de cooperación se puede señalar lo siguiente:

Los procesos de condonación y readecuación de la deuda externa ha marcado los flujos de cooperación en Honduras y Nicaragua. El volumen de recursos que cada uno de los países logró condonar o readecuar se contabilizan como cooperación en el sentido que son recursos que si bien no ingresan “frescos” al país, es decir no son recursos en efectivo, en términos contables se registran como cooperación hacia el país. También es importante anotar que si bien el proceso de condonación estaba sujeto al diseño e implementación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza en la que el país invertiría los recursos que no destinaría al pago de la deuda, en Nicaragua se estima que únicamente un 48% de estos recursos se invirtieron para esos fines.

Actualmente no es posible, en ningún país tener un panorama claro sobre la cantidad real de recursos que el país se ha beneficiado por concepto de la Ayuda al Desarrollo, sea esta reembolsable, no reembolsable o técnica, por la debilidad en los sistemas de registro, lo reciente de los mismos y la dispersión de información y tipos de registro existente entre cada uno de los Ministerios involucrados. Por otra parte, la denominada cooperación descentralizada tanto por su origen como beneficiario que son las municipalidades, no se registra en los sistemas nacionales, por lo que muy limitada la capacidad de identificar los montos y destinos. Esta misma situación ocurre con la cooperación dirigida a las organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, religiosas, etc. Sobre la cual no existe ningún registro, más que en los del donante.

En los tres países analizados los principales montos de cooperación no reembolsable provienen de Estados Unidos, España, Suecia, Noruega, Dinamarca, Alemania, Holanda, Japón y Taiwan. En Honduras, la estrategia de reducción de la pobreza, medio ambiente y asistencia humanitaria en ese orden han recibido el volumen mayor de cooperación no reembolsable y Agua y Saneamiento, educación y cultura, protección social, salud y vivienda; en el caso de Nicaragua, el apoyo a balanza de pagos, sector social y producción son los principales rubros de destino de la cooperación tanto reembolsable como no reembolsable.

En Nicaragua y Honduras el volumen de la cooperación financiera no reembolsable es mayor que la reembolsable, mientras que la relación es inversa para Guatemala, donde los préstamos registran mayor volumen, que esta parece ser la tendencia en el resto de países de la región.

La mayoría de los donantes están reenfocando sus prioridades hacia los países africanos y si a esto se suma la calificación de países de renta media como los casos de Costa Rica, Panamá y El Salvador, cada vez más se limitan los recursos por donación o atados a programas. La tendencia en estos países es que la cooperación se mantiene a través de préstamos en condiciones favorables y concesionales y cada vez menos a través de cooperación financiera no reembolsable.

La apuesta de los países de la región deberá estar enfocada en promover y fortalecer la cooperación sur-sur, a través de la cual se potencia el intercambio y el fortalecimiento mutuo entre los países y se da un aprovechamiento estratégico a los cada vez más escasos recursos financieros para el desarrollo de iniciativas conjuntas y complementarias.

Bibliografía

Alonso, J. 2007. Cooperación con países de renta media. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Arzú, A. 1997. Informe Presidencial al Congreso de la República de Guatemala. Congreso de la República. Guatemala.

ASDI, Agencia Sueca de Cooperación Internacional. Evaluación de la Estrategia para Reducción de la Pobreza 2000-2015. Honduras.

ASDI, Agencia Sueca de Cooperación Internacional-. 2008. Evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina 2007. Honduras.

Avendaño, N. 2010. Informe nacional de consultoría: montos y destinos de la cooperación internacional en Nicaragua, 1990-2010. Nicaragua.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-. 2009. Guatemala, CEPAL: 97.

Colom, A. 2010. II Informe Presidencial al Congreso de la República de Guatemala. Congreso de la República. Guatemala.

Foro de Alto Nivel. 2003. Declaración de Roma sobre la Armonización. Consultado el 11 de julio de 2010, consultado en <http://190.166.45.252:8080/jspui/handle/123456789/277>

La Gente, La Primerísima. 2008. Crisis económica mundial deja en Guatemala desempleo e inflación. Ciudad Guatemala: Agencia PL.

MRE-ES, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador, Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo. 2010. Informe de rendición de

cuentas 2009-2010. Proporcionado por Leslie Quiñones, Subsecretaria Técnica de la Secretaría Técnica del Gobierno de El Salvador. El Salvador.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. 2002. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey, México (18 al 22 de marzo). Consultado en <http://www.eclac.org/cumbres/1/1/ACONF19811.pdf>

ONU, Organización de las Naciones Unidas. 2007. Seguimiento y aplicación de los resultados del Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: dimensión regional. En *Resolución A/62/190, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Sexagésimo segundo período de sesiones*. Nueva York: Informe del Secretario General.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. 2010. Objetivos del Milenio. Informe 2010. Consultado en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Es.pdf

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-. 2005. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Nueva York: PNUD.

Portillo, A. 2001. II Informe Presidencial al Congreso de la República de Guatemala. Congreso de la República. Guatemala.

Portillo. 2003. III Informe Presidencial al Congreso de la República de Guatemala. Congreso de la República. Guatemala.

SEGEPLAN, Secretaría General de Planificación, Gobierno de Guatemala-. 2004. Balance de Cooperación Internacional, periodo 2000-2003. Guatemala.

SEGEPLAN, Secretaría General de Planificación, Gobierno de Guatemala-. 2008. Balance de Cooperación Internacional, periodo 2004-2007. Guatemala.

SETCO, Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, Gobierno de Honduras-. 2010. Cartera de proyectos en ejecución: Desembolsos acumulados 2000- 2010. Información facilitada por enlace. Honduras: SEPLAN.

Notas

¹ Estas grandes áreas han sido definidas a nivel general a partir de 1996, puesto que cada uno de los gobiernos ha presentado programas de gran importancia hacia donde se ha orientado la ayuda internacional.

² Cifras originales en Quetzales, se realizó la conversión a US\$, tomando como referencia el tipo de cambio al 15 de septiembre de 2002. En donde Q1.00 equivalía a US\$7.77, según el Banco de Guatemala.

³ En los Anexos se puede encontrar las tablas registradas en los balances que incluyen el total de los sectores.

⁴ No fue posible obtener datos correspondientes al año 2008.