

## RESUMEN EJECUTIVO: **Guatemala**

### Introducción: Replanteamiento de una relación difícil

Sin perjuicio de los resultados positivos de un alto número de proyectos individuales en Guatemala financiados con la asistencia de los EE. UU., siguen fuera de alcance los objetivos estadounidenses centrales relacionados con la gobernanza democrática, el desarrollo económico, la seguridad y la interdicción de estupefacientes, y la movilidad de personas. En parte, esto es así en virtud a la resistencia a la reforma que encarnan actores políticos y económicos poderosos en Guatemala y, en parte, por las vicisitudes de la política interna estadounidense y una falla de los Estados Unidos en centrarse de manera constante y sostenida en sus programas. Esta situación, combinada con 200 años de gobernanza democrática excluyente e incompleta en Guatemala, ha llevado a obtener algunos de los resultados en el ámbito del desarrollo humano más desfavorables del continente. El presente documento se nutrió de entrevistas a expertos, académicos y encargados de la toma de decisiones guatemaltecos y estadounidenses involucrados en las iniciativas de desarrollo en Guatemala, quienes analizaron con franqueza las lecciones aprendidas mediante experiencias variadas y perspectivas que podrían contribuir a una mejor asistencia en el futuro.

### Resumen de las conclusiones centrales: Exclusión social, corrupción e impunidad impiden el desarrollo

Los desafíos a los que se enfrenta hoy la asistencia de los EE. UU. en Guatemala no son nuevos. En las últimas décadas, los Estados Unidos han trabajado para respaldar a activistas, promotores y tomadores de decisión guatemaltecos en su búsqueda histórica por lograr una democracia inclusiva y participativa con una agenda económica y social diseñada para beneficiar a todos los guatemaltecos. Las conclusiones en este capítulo documentan el aprendizaje constante de los profesionales y más de unas cuantas experiencias y lecciones promisorias que definen las tareas futuras en los ámbitos de 1) parámetros de política para la asistencia de los EE. UU., 2) incentivos y resistencia a la reforma; 3) fortalecimiento del diseño de los programas para abordar mejor las realidades de Guatemala; y 4) equilibrio en la coordinación de prioridades y asistencia.

## Conclusiones centrales

### Las dimensiones de política de la asistencia del gobierno estadounidense a Guatemala

- La justicia debe ser más que una simple área programática:** Si la exclusión social, la corrupción y la impunidad son los factores centrales que impiden el desarrollo humano en Guatemala, entonces la tarea para promover la justicia social debe ser un pilar fundamental de las iniciativas de cooperación bilateral y del desarrollo. Permitir a figuras guatemaltecas poderosas en el gobierno y el sector privado disolver la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) —entidad independiente de las Naciones Unidas con respaldo de la sociedad civil guatemalteca y la mayoría de los guatemaltecos y financiada por los EE. UU. durante más de una década que contribuyó al fortalecimiento de la gobernanza democrática y la seguridad— es un fracaso diplomático que menoscaba el logro de las metas de política de los EE. UU. en la subregión.
- En un grado mayor a lo que ocurre en gran parte de los países, la asistencia de los EE. UU. en Guatemala está especialmente sujeta a la política nacional estadounidense:** En la última década, un enfoque sin término medio a los flujos de asistencia de los EE. UU. ha obstaculizado la planificación y la programación eficaz. La política de los Estados Unidos respecto a la migración de guatemaltecos y otros centroamericanos ha determinado de manera creciente la relación, con la adaptación de la asistencia al desarrollo según los grupos representados políticamente internos en los Estados Unidos. El condicionamiento de la asistencia al desarrollo a una métrica única —la aprensión a la migración— ha probado ser corto de miras y contraproducente en Guatemala con respecto a otros objetivos de política. La iniciativa global de USAID, Camino a la Autosuficiencia (*Journey a la Autosuficiencia*), si se mantiene, ofrece una respuesta más integrada que puede cambiar potencialmente la narrativa sobre inmigración hacia una alianza gestionada que beneficie a los guatemaltecos, más allá de la simple mitigación de la tensión en la relación bilateral.

### Inspirar la voluntad política para la reforma

- El respaldo de la política de los Estados Unidos al desarrollo democrático y social suele ser frustrado por la resistencia de actores políticos y económicos poderosos con interés en preservar un statu quo desigual.** Se requiere de una estrategia a largo plazo, basada en una recomposición de la relación con los interlocutores de los sectores público y privado, para establecer el compromiso sostenido con la transparencia del gobierno, la inversión en los derechos educativos y laborales y la realización de reformas impositivas para aumentar los ingresos del Estado. En las manifestaciones populares de 2015 surgió un contingente creciente de ciudadanos guatemaltecos que trabajan por la transparencia y la responsabilización e incluyen a socios clave para la persecución de las metas de los EE. UU. en Guatemala. El trabajo realizado como parte de la iniciativa *Ruta hacia la prosperidad – Alianza entre los pueblos*, liderada por el Programa Nacional de Competitividad de Guatemala (PRONACOM), con la participación del embajador de los EE. UU. y USAID, brinda un ejemplo positivo del apoyo de los EE. UU. a un proyecto que entraña la participación local de los pueblos indígenas en el desarrollo, los cuales conforman la mitad de la población guatemalteca.

- **Inversión inteligente:** Al apostar en los guatemaltecos, en especial a una sociedad civil orientada a la gobernanza y el desarrollo social, USAID profundizó la incidencia del programa en las últimas décadas. Sin embargo, el aumento del apoyo a la sociedad civil de Guatemala, si bien es claramente eficiente y vital para la sostenibilidad de las labores lanzadas con ayuda exterior, es insuficiente por sí solo. Los modelos híbridos que trabajan con la sociedad civil y los sectores público y privado generan un mejor rendimiento para la inversión. Por ejemplo, la Corporación del Reto del Milenio (MCC) brinda un modelo para mantener la voluntad política mediante un modelo de implementación conjunta: el personal de la MCC trabaja codo a codo con el personal del gobierno de Guatemala en una unidad de gestión de proyectos y movilización de la inversión del sector privado.

## Diseño del Programa

- **El aprendizaje y la gestión adaptivos como piezas centrales del mejoramiento de los programas:** El personal de USAID ha trabajado arduamente para entender mejor las realidades de Guatemala e interactuar más plenamente con los diversos pueblos y grupos representados en el país, para lo cual realiza desde consultas con los pueblos indígenas hasta iniciativas progresistas para la responsabilidad social entre las empresas del sector privado. Estas iniciativas deben integrarse en forma sistemática en la incorporación de personal nuevo de la misión junto con capacitación sobre métodos para garantizar el aprendizaje ininterrumpido y la gestión adaptiva de las labores programáticas.
- **La priorización de las iniciativas colaborativas incentiva la coordinación entre una sociedad civil con frecuencia fragmentada.** Dos modalidades programáticas —la creación conjunta y el trabajo de los socios ejecutores en coaliciones más amplias de la sociedad civil guatemalteca— han probado ser eficaces para propiciar una participación local más profunda en las iniciativas de desarrollo social. Ambos enfoques consumen tiempo y son difíciles de gestionar, pero justifican la inversión en cuanto a la promoción de desenlaces positivos.
- **Necesidad de mantener la concentración en asistencia focalizada:** Las iniciativas regionales focalizadas, como el Programa Integrado del Altiplano Occidental, ofrecieron la oportunidad de consensuar para fortalecer y medir el desarrollo de algunas de las poblaciones más vulnerables de Guatemala, pero parecen haber sufrido de falta de atención continua, seguimiento o evaluación.

## Coordinación del Gobierno de los Estados Unidos

- **La coordinación correcta requiere de equilibrio y comunicación:** La coordinación entre los organismos del gobierno de los EE. UU. y los socios ejecutores es esencial para la programación eficiente. Esto exige equilibrar múltiples objetivos en un mismo momento, como los relacionados con la gobernanza democrática; la seguridad regional, nacional y comunitaria; las labores para la interdicción de estupefacientes; los factores de las migraciones y las inversiones en desarrollo social. Si cualquier temática central se percibe como monopolizadora o, en efecto, monopoliza la agenda, la eficacia del conjunto más amplio de objetivos se resiente.

- **La coordinación de los socios ejecutores trasciende las reuniones periódicas:** La coordinación eficiente requiere comenzar con una Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País integrada en la que se definan los vínculos necesarios y la interacción periódica para el aprendizaje compartido y la adaptación como un paquete coherente de proyectos antes de la presentación de una solicitud. El contratista de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de USAID reúne todas las condiciones para centralizar estas iniciativas.

**Conceptos finales: el camino a seguir.** Aprovechar las lecciones aprendidas puede afianzar la alianza al intensificar los enfoques que han demostrado beneficios para los guatemaltecos. Las amenazas al resto de las instituciones democráticas y los medios de comunicación independientes, junto con los desafíos sin precedentes que impone la pandemia de COVID-19, aumentan la importancia del apoyo revigorizado de los EE. UU. a la gobernanza democrática más que en cualquier otro momento de los últimos 70 años. La credibilidad del liderazgo de los EE. UU. en la región como un socio eficaz está en juego en relación a los resultados de la gobernanza democrática y el desarrollo humano en Guatemala, en América Central y más allá.