

PRISMA

PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

**La Cooperación
No-Gubernamental Europea
hacia Centroamérica:
La Experiencia de los Ochenta
y las Tendencias en los Noventa**

1994

Directora: Deborah Barry

Editor: Herman Rosa

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

A partir de esa visión, PRISMA trabaja por una mejor comprensión de la relación intrínseca entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país. Asimismo, promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación internacional y el Estado salvadoreño.

La Cooperación No-Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochenta y las Tendencias en los Noventa

Kees Biekart

San Salvador, Noviembre de 1994.

Agradecimientos

El presente trabajo forma parte de los resultados del proyecto de investigación: **Impacto Político de la Cooperación No Gubernamental Europea en Centroamérica**, coordinada por el Transnational Institute (TNI) de Holanda y el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) de El Salvador. Esta publicación corresponde a la parte europea y representa el análisis contraparte a un esfuerzo conjunto que involucró equipos nacionales de tres países (Guatemala, Honduras y El Salvador) entre octubre de 1992 y junio de 1994.

Lamentamos profundamente la pérdida de Víctor González, en mayo de 1993, quien era entonces el coordinador centroamericano del proyecto. Su muerte repentina nos afectó profundamente. Recordamos a Víctor como un investigador crítico y dedicado, que poseía un interés y prácticas valiosas relativas a las organizaciones de la sociedad civil. A él dedicamos el presente trabajo.

Agradecemos el apoyo y la participación de muchos colegas centroamericanos y europeos quienes contribuyeron a la realización de este trabajo; a Magdalena de Ordoñez (PRISMA), por el apoyo logístico y administrativo brindado durante el proyecto; y a las siguientes organizaciones: la Fundación Bundstift (Alemania), Christian Aid (Reino Unido), Trocaire (Irlanda), Sciaf (Escocia) y TNI (Holanda), por el financiamiento del proyecto.

T
N
I

Kees Biekart

San Salvador, Noviembre de 1994

Contenido

Introducción	1
I. Las Agencias Europeas de Cooperación No Gubernamental	3
La magnitud de la cooperación no gubernamental europea	3
Las raíces históricas de las agencias no gubernamentales	3
Características de las agencias europeas	6
Las redes de agencias europeas	13
II. Políticas de Cooperación hacia Centroamérica de las Agencias Europeas No Gubernamentales	14
América Central como región prioritaria de cooperación en los años ochenta	14
Las agencias europeas en América Central: la solidaridad y la sobrevivencia política	14
Los Noventa: de la solidaridad a la cooperación al desarrollo	15
La magnitud de la cooperación no gubernamental europea a Centroamérica	16
Países prioritarios y criterios de selección	17
III. Tendencias de las Políticas para los años Noventa	20
La magnitud de los fondos	20
Nuevas áreas prioritarias en Centroamérica	21
Seis pautas para el debate centroamericano sobre cooperación y desarrollo	24
IV. La Crisis en la Cooperación Externa y las Oportunidades para Centroamérica	30
Bibliografía	

La Cooperación No-Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochenta y las Tendencias en los Noventa

Introducción

Después de más de una década de masiva cooperación externa hacia Centroamérica, en la mitad de los años noventa, el futuro de las relaciones entre los donantes de los países industrializados y las contrapartes centroamericanas parece incierto y comienza a surgir un debate con dos rasgos principales.

Por un lado, existe el temor de las contrapartes centroamericanas de una reducción considerable de los flujos de cooperación externa a una región cuyo status como 'región de emergencia' se está perdiendo, después de la solución política de los conflictos armados en Nicaragua y El Salvador. Por otro lado, han surgido nuevas prioridades y nuevos criterios dentro de las agencias del norte, producto de un proceso de reflexión sobre el papel de la cooperación externa en el nuevo escenario norte-sur, después del final de la guerra fría.

El fin de la guerra fría aceleró un proceso de revisión profunda por parte de los organismos de cooperación externa, sobre sus estrategias de desarrollo y sus modalidades de acompañar a las contrapartes en el sur. La llamada *new policy agenda*¹ de los donantes se consolidó después del final de la guerra fría, con el colapso político de los países comunistas del norte (y algunos del sur), la cadena de nuevos conflictos regionales, y la búsqueda de un nuevo equilibrio en el orden mundial guiado sobre todo por los mecanismos del mercado.

¹ El término 'nueva agenda de políticas' de la cooperación externa se refiere a las nuevas políticas efectuadas en el 'nuevo orden (o desorden) mundial'. En realidad, no es una agenda común y tampoco nueva, pues muchos aspectos de aquella agenda son elementos ya concebidos antes del fin de la guerra fría.

La nueva agenda es en realidad una serie de nuevas prioridades fijadas por los organismos más poderosos en el mundo de la cooperación. Entre las nuevas prioridades figuran temas como:

- una redefinición de las áreas geográficas de cooperación externa (Africa, Europa oriental);
- un nuevo énfasis sobre la ayuda de emergencia (a regiones convulsionadas por conflictos internos y/o desastres naturales);
- un papel más protagónico para las ONGs (sobre todo en la privatización de los servicios sociales estatales);
- un nuevo énfasis sobre la democratización y la gobernabilidad (necesario para transformar los estados del sur);
- un aumento en la eficiencia de la cooperación (profesionalismo) y el impacto (*performance*);
- la implementación de estrategias integradas de desarrollo (sostenibilidad, seguridad, género);
- la nueva priorización del mercado como uno de los mecanismos principales de fomento del desarrollo.

Es importante enfatizar que lo nuevo no reside tanto los cambios a nivel mundial y en las agendas de los donantes, sino en la velocidad de dichos cambios tras la caída del muro de Berlín.² Algunos cambios pueden atribuirse como efectos

² Según el Presidente del DAC (Comité de Ayuda al Desarrollo) en su informe reciente de la OECD (*Development Cooperation: Aid in Transition*. París: OECD 1994, p. 2).

directos de acontecimientos recientes, tales como la nueva política de cooperación hacia Europa oriental y Asia central;³ la recesión económica de los países industrializados y la presión impuesta sobre los presupuestos de cooperación; y el creciente número de refugiados económicos y políticos (desplazándose también dentro de Europa) como consecuencia de los conflictos regionales (Yugoslavia, Somalia, etc.).⁴

Algo nuevo es la inclusión del tema de la seguridad dentro de las políticas de cooperación para enfrentar los nuevos conflictos regionales, otorgando un papel articulado a las misiones de paz de las Naciones Unidas.

La mayoría de los cambios de agenda tienen su origen antes del año 1989, cambios como la 'revolución neoliberal' y la hegemonía del mercado en la solución de los problemas del desarrollo, y el creciente interés por priorizar los procesos políticos (la democratización y la gobernabilidad). Los desastres a gran escala en Africa también se remontan a décadas anteriores. La prolongada crisis económica africana ha desviado el enfoque de la cooperación externa en los noventa hacia 'infiernos humanos' en países como Sudán, Somalia y Ruanda, y Africa se ha convertido en un área prioritaria de atención.

Otras tendencias importantes como la toma de conciencia sobre la relevancia de la sostenibilidad del desarrollo y el surgimiento de nuevas filosofías y nuevos conceptos, por ejemplo en torno al 'desarrollo humano' y a la relación entre género y desarrollo, tienen también una historia más larga.

No se pretende aquí ofrecer una lista exhaustiva de los cambios en curso sobre la reorientación de la

cooperación externa,⁵ sino resaltar el hecho de que se ha dado una revisión de la agenda de los organismos de la cooperación externa.

La interrogante clave que nos interesa es la siguiente: ¿De qué manera afecta esta nueva agenda las actividades de las agencias europeas de cooperación no gubernamental hacia Centroamérica, y hasta qué punto los cambios de agenda son consecuencia de las vivencias y experiencias de las agencias en la región centroamericana?

Los dos ejes principales de la investigación, la valoración del pasado y el debate sobre la nueva agenda de la cooperación no gubernamental europea hacia América Central, coinciden con la fase de reflexión y revisión de políticas de cooperación tanto a nivel de gobiernos e instancias multilaterales, como a nivel de las agencias europeas de cooperación.

A fin de aportar algunos elementos nuevos al debate sobre el futuro de la cooperación externa a Centroamérica, en el presente trabajo se presenta una discusión de la cooperación de las agencias no gubernamentales europeas hacia las ONGs y las organizaciones populares centroamericanas durante la década de los ochenta y los cambios recientes en la política de asistencia de dichas agencias hacia Centroamérica.⁶

Hay una desventaja obvia en el esfuerzo de analizar un debate todavía inconcluso. Pero la gran ventaja es la vigencia del momento oportuno para los centroamericanos de incidir sobre y contribuir a una discusión necesaria acerca de las nuevas políticas de cooperación para su región en la próxima década.

⁵ Para un análisis más extenso ver Randel *et. al. The Reality of Aid* (1993 y 1994), Smillie *et. al.* (1993) e informe anual de la OECD (1994).

⁶ En este documento utilizaremos el término *agencias* para las agencias no gubernamentales de Europa, para evitar la confusión con *las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGs)* en Centroamérica, aunque la literatura frecuentemente utiliza el término *agencias* para las entidades oficiales y *NGOs* para las agencias privadas. Sin embargo preferimos los términos *agencias* y *agencias oficiales*.

³ La ayuda económica a los nuevos estados en Europa y Asia aumentó hasta 8,100 millones de dólares en 1992, o sea 13 por ciento del total de la ayuda a los países del sur. (Randel *et. al. The Reality of Aid 94*, London: ICVA/ACTIONAID/EUROSTEP 1994, p. 14)

⁴ Los costos de atención a los refugiados han sido cargados en varios países europeos a los presupuestos para la cooperación externa.

I. Las Agencia Europeas de Cooperación No Gubernamental

La magnitud de la cooperación no gubernamental europea

El panorama de las agencias privadas de cooperación de los países industrializados es amplio y muy diverso. Se estima que existen entre 4000 y 5000 agencias de cooperación privada en el norte.⁷ En 1992, estas agencias canalizaron unos 5,2 mil millones de dólares de recursos privados,⁸ y casi 5 mil millones de dólares de recursos oficiales hacia sus contrapartes en el sur.

Comparado con los flujos de cooperación oficial (60,4 mil millones de dólares en 1992), estos 10,200 millones de la cooperación no gubernamental representan realmente un peso importante en el mundo de la cooperación externa. Para visualizar su magnitud, las agencias no gubernamentales manejan los mismos recursos de cooperación como los gobiernos de Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Suiza, Australia, Bélgica, y Austria juntos.⁹

Aproximadamente la mitad de los recursos no gubernamentales para la cooperación provienen de los Estados Unidos, y cerca del 40 por ciento proviene de las agencias europeas (datos de 1988 de la OECD). A pesar del gran número de agencias europeas, unas 50 agencias manejan la gran mayoría de los recursos de la cooperación no gubernamental, tanto privados como públicos. En el cuadro 1 hemos enumerado las agencias europeas más grandes, según el orden de sus presupuestos internacionales para 1987. En dicho cuadro hemos incluido tanto agencias involucradas

en proyectos de alivio de la pobreza como agencias de cooperación al desarrollo. Las agencias de cooperación puramente técnica no están incluidas.

A pesar de la magnitud considerable de sus recursos, la relevancia de las agencias no gubernamentales no se ubica en el plano meramente cuantitativo. Su gran ventaja comparativa frente a los gobiernos es el potencial de estas agencias de llegar más directamente, más rápido y de manera más eficiente a los pobres, aunque obviamente lo hacen a una escala pequeña y limitada.¹⁰

Aunque su valor cualitativo ha sido cuestionado recientemente, el papel complementario actual de las agencias no gubernamentales es ampliamente reconocido dentro del mundo de la cooperación oficial. Por la independencia mantenida frente a las políticas oficiales, históricamente las agencias europeas y canadienses han representado un papel especial en la cooperación externa. La siguiente sección trata de ofrecer un análisis compacto de la historia y características de las agencias europeas.

Las raíces históricas de las agencias no gubernamentales

La cooperación internacional vía las ONGs no es un fenómeno de las últimas décadas. Las misiones de las iglesias católicas y evangélicas tienen una trayectoria impresionante desde la época colonial. Comisiones de la *Cruz Roja* y muchas agencias dedicadas a la salud y a la niñez datan de finales del siglo pasado, o fueron fundadas a finales de la primera guerra mundial (*Save the Children* [1919], *Danchurchaid* [1922]).

⁷ Según el estudio más reciente y más completo: *Directory of Non-Governmental Development Organizations in OECD Member Countries*. (París: OECD 1990), aunque solamente registra unas 2,500 agencias y los datos se refieren a los años 1987 y 1988.

⁸ *Development Cooperation: Aid in Transition*. (1993 DAC Report: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, París: OECD 1994) p. 156.

⁹ *Ibid.* p. 168-169.

¹⁰ Para un análisis más profundo de las agencias no gubernamentales y sus 'potenciales' les refiero al trabajo de John Clark: *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations* (London: Earthscan 1991).

Cuadro 1
Agencias Europeas con Presupuestos Anuales Superiores a los 5 Millones de Dólares (1987)

Agencia	País	Año de Fundación	Presupuesto	% de Recursos Oficiales
MISEREOR	Alemania	1958	97.1 (a)	40
Caritas International	Italia	1950	92.8 (a)	0
EZE	Alemania	1962	92.0	100
World Vision	Suiza	1950	88.0	5
CEBEMO	Holanda	1969	77.5 (a)	100
ICCO	Holanda	1964	69.1 (a)	100
KZE	Alemania	1962	62.7 (a)	100
OXFAM	Reino Unido	1942	52.6	19
NOVIB	Holanda	1956	50.4	76
Pan para el Mundo	Alemania	1959	49.8 (a)	0
Lutheran World Fed	Suiza	1947	50.9	18
Friedrich Ebert St.	Alemania	1925	37.5	100
Kindernothilfe	Alemania	1961	36.0	2
Norwegian Church Aid	Noruega	1947	35.6	75
Konrad Adenauer St.	Alemania	1964	35.0 (b)	98
Save the Children	Reino Unido	1919	33.5	20
Welthungerhilfe	Alemania	1962	31.6	42
DANCHURCHAID	Dinamarca	1922	27.8	75
Christian Aid	Reino Unido	1942	25.7	20
Church of Sweden Aid	Suecia	1947	24.0	25
CCFD	Francia	1961	22.0 (b)	n.d.
SCF-Redd Barna	Noruega	1946	21.9	55
Caritas Italia	Italia	1971	21.6	10
HELVETAS	Suiza	1955	20.0	78
Manos Unidas	España	1960	19.7	5
Kindermissionswerk	Alemania	1846	19.5	5
Rädda Barnen	Suecia	1919	18.9	45
ACTIONAID	Reino Unido	1972	18.7	25
Tear Fund	Reino Unido	1968	17.9	4
Friedrich Naumann	Alemania	1958	17.0 (b)	95
DIAKONIA	Suecia	1967	16.2 (a)	79
Mensen in Nood	Holanda	n.d.	16.0 (b)	0
HIVOS	Holanda	1968	15.7	97
ICFTU	Bélgica	1949	15.2	39
MISSIO	Alemania	1838	14.8 (a)	0
Norsk Folkehjelp	Noruega	1939	14.3	85
FASTENOPFER	Suiza	1962	13.6	20
Mission & Coop	Bélgica	1969	13.5	50
Bethlehem Mission	Suiza	1921	12.9 (a)	3
Danish Refugee Council	Dinamarca	1956	12.7	n.d.
Dutch Interchurchaid	Holanda	1952	12.5 (a)	60
Caritas Suiza	Suiza	n.d.	11.7	25
Cruz Roja Suiza	Suiza	1866	11.5	30
Erikshjälpen	Suecia	1949	11.4 (a)	14
TROCAIRE	Irlanda	1973	11.2	37
Mission Society	Noruega	1842	10.6	11
CAFOD	Reino Unido	1962	10.3	14
MEMISA	Holanda	1925	9.5	45
Brot für Brüder	Suiza	1961	9.1	15
Broederlijk Delen	Bélgica	1961	8.8	23
OXFAM	Bélgica	1964	8.7	68
Terres des Hommes	Alemania	1967	8.1 (a)	4
Iglesia Luth Bavaria	Alemania	n.d.	7.8	75
IBIS	Dinamarca	1966	7.3 (a)	99
ARBEITERSHILFWERK	Suiza	1936	6.8	66
VASTENAKTIE	Holanda	1969	6.7	0
Caritas Bélgica	Bélgica	1948	5.6	73

(a) presupuesto total

(b) estimación

n.d.: datos no disponibles

Fuente: OECD 1990 y datos propios de las agencias

En los Estados Unidos existe una larga tradición de organizaciones voluntarias¹¹ cuya recolección de recursos privados se destina a proyectos en los países pobres. En el período entre las dos guerras mundiales (1919-1939), los estadounidenses contribuyeron con 8.3 mil millones de dólares en ayuda externa privada.¹²

La historia de la cooperación internacional privada tiene sus raíces en la época colonial, pero la mayoría de las agencias 'modernas' actuales surgió durante y después de la segunda guerra mundial. *Oxfam* (Inglaterra) y *Christian Aid* fueron creadas por ejemplo en 1942 para auxiliar a los refugiados y desplazados europeos de la guerra.

Cuando se consolidó el período de reconstrucción, después de la guerra, el número de agencias europeas creció en las años cincuenta, en parte incentivado por los esfuerzos internacionales de la ONU por atender a las víctimas de las guerras coloniales y contribuir a iniciativas tales como UNICEF y la campaña *Freedom from Hunger (FFHC)* de la FAO (1960).

La iglesia católica (a través del Vaticano) recomendó a sus seguidores en Europa no solamente dedicar fondos para la cristianización, sino también a la ayuda social y económica. El *Consejo Mundial de Iglesias Protestantes (WCC)* propuso en 1958 a los gobiernos de los países industrializados, dedicar el uno por ciento de su PIB a los países en vías de desarrollo. En este ambiente de los años cincuenta se fundaron *Novib* (1956), *Misereor* (1958), *Pan para el Mundo* (1959), *Cafod* (1962), y muchas otras agencias.

Sin embargo, hasta mediados de los años 60 el carácter de las actividades de las agencias europeas se centró en la filantropía y el asistencialismo. A principios de los años sesenta el panorama de las agencias cambió de manera

acelerada, debido a la introducción de programas de cofinanciamiento y a la canalización de recursos públicos desde los nuevos ministerios de cooperación externa hacia las agencias privadas de cooperación. En Alemania se estableció el Ministerio de Cooperación Externa (BMZ) en 1962, dedicado a canalizar recursos a las distintas fundaciones vinculadas a los partidos políticos alemanes: *Friedrich Ebert Stiftung* (socialdemócrata [1925]), *Konrad Adenauer Stiftung* (demócratacristiana [1954]), *Friedrich Naumann Stiftung* (liberal [1958]) y más tarde a *Hanns Seidel Stiftung* (socialcristiana [1967]) y *Regenbogen Stiftung* (verdes [1989]), pero también a las iglesias católicas (*Misereor*) y protestantes (*EZE* [1962]).

El surgimiento y reagrupamiento de agencias holandesas dentro de cuatro diferentes tendencias ideológicas se dio principalmente a partir de la instalación de un programa de cofinanciamiento del gobierno holandés en 1965. Sobre todo en la década de los años setenta, el porcentaje de cooperación externa canalizado por intermedio de las agencias privadas subió espectacularmente: de los 160 millones de dólares en 1973 hasta los 680 millones de dólares en 1983, o sea un aumento de 480 por ciento.¹³

Aunque no sea pertinente periodizar el desarrollo de las agencias por décadas, en forma esquemática se puede decir que en los años setenta inició un proceso de modernización de la ayuda externa. Se eligieron países prioritarios receptores y se establecieron contratos multi-anales tras las guerras post-coloniales en África (Angola, Mozambique), los golpes militares en América Latina (Chile, Argentina, Uruguay), la crisis del petróleo, y las hambrunas en Sur Asia. Creció la sensibilidad del público europeo sobre las causas estructurales de la pobreza en el tercer mundo, y una gran variedad de pequeños grupos voluntarios de solidaridad internacional aparecieron por toda Europa, dedicados a la sensibilización y a la educación popular en torno a los temas del desarrollo, la paz y los derechos humanos. Se

¹¹ En Estados Unidos se acostumbra llamarlas *Private Voluntary Organizations (PVOs)*.

¹² Brian Smith, *More than Altruism: The politics of Private Foreign Aid*. (Princeton: Princeton University Press 1990), p. 37.

¹³ *Ibid*, p. 103.

iniciaron también pequeños proyectos de cooperación con fondos privados, destinados a países 'de moda' como Tanzania, Mozambique, Chile, Vietnam y Nicaragua (a partir de 1979).

A mediados de la década de los ochenta, el papel político de la cooperación no gubernamental se profundizó, y aumentaron las actividades de cabildeo (*lobbying*) en los países industrializados y ante los foros mundiales de la ONU, el FMI, la Comunidad Europea y el GATT, para mencionar algunas instancias. La visión subyacente del trabajo de cabildeo era la convicción de solucionar los grandes problemas mundiales tanto en el sur como en el norte, donde se toman las decisiones económicas y políticas. Se crearon redes internacionales de ONGs en todas partes, para presionar a los gobiernos en torno a la deuda externa (*Fondad* y *Eurodad*), o a la destrucción del medio ambiente (la cumbre alternativa en Río de Janeiro en 1992). Como consecuencia, los presupuestos de las agencias europeas en sus propios países para el trabajo de sensibilización, información y cabildeo, ahora han crecido hasta en un 10 por ciento del total de sus egresos, en gran parte provenientes de sus gobiernos.

Finalmente, en los años recientes se ha visto el surgimiento de una nueva clase de agencias de cooperación como *Médicos Sin Fronteras* (salud y emergencias) y el *Plan Internacional* (niñez y desarrollo comunitario), responsables de montar grandes campañas públicas en Europa, en las cuales los medios de comunicación (sobre todo la televisión) son armas clave para reunir recursos privados.

Por supuesto, esto ha llevado a un aumento enorme de los costos institucionales (*overhead*) de las agencias, para la financiación de sus campañas.¹⁴ Con el éxito de este método surgió el término 'mercado de la caridad' (*charity market*), y las campañas de las agencias de cooperación

'tradicional' también se han visto afectadas. Ahora deben competir más activamente con mensajes despolitizados (como *Oxfam* de Inglaterra y *Novib* de Holanda), para disminuir su dependencia sobre los recursos públicos, cuyo enorme crecimiento de años anteriores se ha frenado.

Características de las agencias europeas

Como señalamos antes, la diversidad de agencias europeas es muy grande y hay varias maneras de clasificarlas. Para explicar su naturaleza y al mismo tiempo analizar sus diferentes características prefiero subdividir la sección en siete categorías: actividades, estrategias y objetivos, vínculos ideológicos, dependencia sobre los recursos públicos, relaciones con las contrapartes, enfoque geográfico, y otras tipologías.

Actividades

Primero, y más lógico, existe la categorización según el carácter de las actividades. Propongo cinco diferentes categorías:

- *las agencias asistencialistas*, dedicadas a proyectos de alivio de la pobreza (*relief*) y al apoyo filantrópico, como la provisión de ayuda alimentaria y social después de los desastres naturales (por ejemplo: *Médicos Sin Fronteras*);
- *las agencias de asistencia técnica*, que suelen subcontratar profesionales europeos por períodos de uno a tres años cuya función es apoyar a las contrapartes mediante la capacitación de cuadros técnicos y las consultorías específicas (por ejemplo: el *Servicio Técnico Holandés*);
- *las agencias de cooperación al desarrollo*, (la categoría más grande), cuya característica principal es canalizar recursos hacia las contrapartes para implementar proyectos de desarrollo;

¹⁴ Un estudio reciente observa porcentajes de *overhead* más allá del 30 por ciento como consecuencia de las campañas públicas costosas. Ejemplos son *Visión Mundial* en Australia (31 por ciento) y *Plan Internacional* en Holanda (37 por ciento). Smillie et. al, p. 28.

- *las empresas o instituciones de consultoría técnica*, encargadas de efectuar estudios de viabilidad o subcontratadas por los gobiernos para acompañar proyectos grandes y complejos (en esta categoría también se encuentran los institutos de investigación sin contrapartes fijas en el sur);
- *agencias e institutos cuya tarea primordial es el cabildeo y la sensibilización*, incluyendo las redes internacionales de ONGs. Instituciones como los sindicatos, las organizaciones de comercio justo (*fair trade*), los movimientos ecológicos, que no son agencias de cooperación por naturaleza, pero podrían ajustarse a alguna de las actividades de los cinco rubros detallados.

Por supuesto estas categorías son esquemáticas y existen diferentes combinaciones de ellas, por ejemplo la combinación de asistencia técnica y cooperación para el desarrollo (*Oxfam-Bélgica, IBIS*), y la tendencia actual de muchas agencias de cooperación en dedicarse más a la ayuda de emergencia (*Oxfam-Inglaterra, Danchurchaid*). Sin excepción, las agencias europeas contempladas en nuestro estudio han combinado cooperación al desarrollo con actividades de cabildeo y educación pública sobre temas del desarrollo.

Estrategias y objetivos

La segunda tipología entraña las distintas estrategias y objetivos e implica, como consecuencia, diferentes concepciones y perspectivas del desarrollo. Aquí se utilizó la catalogación de las tres generaciones de ONGs propuesta por David Korten y elaborada por otros autores.¹⁵

¹⁵ David Korten, *Third generation NGO-strategies: a key to people-centred development*. World Development Supplement Vol. 15 (Autumn 1987) pp. 145-159; Marc Nerfin, *The relationship NGOs, UN agencies, governments: challenges, possibilities and prospects*. Development, international cooperation and NGOs (Rio de Janeiro: IBASE/UNDP 1992) pp. 79-96; Carlos Talavera Williams, *Tres generaciones en el pensamiento*

La idea de distinguir entre 'generaciones' dentro de la cooperación no gubernamental significa identificar diversas líneas de pensamiento surgidas durante las últimas décadas, sin excluir la posibilidad de que una sola agencia reúna al mismo tiempo varias de estas líneas.

Korten definió la primera generación como de *relief and welfare*, o sea de alivio y bienestar, dedicadas a satisfacer las necesidades inmediatas resultantes de las guerras (refugiados) o desastres naturales, sin objetivos de largo plazo. Es una estrategia para combatir los síntomas del subdesarrollo. Debe tomarse en cuenta que muchas agencias europeas todavía utilizan esta estrategia combinada con la segunda y tercera generación, sobre todo en su labor en África, pues en este rubro se obtienen los mayores recursos entre el público europeo.

Se considera la segunda generación de la cooperación no gubernamental, la dedicada a proyectos de desarrollo a nivel micro basados en la visión del desarrollo de la 'modernización', cuya labor se adelanta con ONGs locales y grupos de base, y se ocupa poco de los procesos macro.

La tercera generación se basa en una estrategia estructural del desarrollo, donde los conceptos de 'sostenibilidad', 'empoderamiento' (*empowerment*) y 'transformación social' son centrales, así como la interdependencia entre los niveles micro y macro. También considera que el papel de la ayuda externa es temporal (lucha por la 'autosuficiencia') y estipula una división de trabajo bien definida entre los distintos actores del desarrollo (ONGs intermediarias, organizaciones populares, gobiernos locales, agencias del norte, etc.)

La debilidad de la teoría de las tres generaciones es su alto grado de simplificación y la incapacidad para distinguir entre las ONGs del sur y del norte, cuyos objetivos difieren por naturaleza (receptores o donantes de ayuda). Korten diseñó las generaciones sólo pensando en las ONGs del sur y

y práctica de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Mimeo, 1993.

propuso además, después de incorporar las críticas, una cuarta generación: las ONGs con la estrategia de acompañar movimientos populares para generar cambios a nivel mundial.¹⁶

La muestra de agencias elegida para la presente investigación hace énfasis sobre las estrategias de la segunda y sobre todo de la tercera generación. Fortalecer la capacidad reivindicativa de los pobres es la estrategia general de las agencias europeas.

Los documentos oficiales de las agencias identifican la lucha contra la pobreza en el mundo como el objetivo principal de sus actividades. La situación de los más desfavorecidos debe mejorar en forma "sostenible" (*Cebemo*) o "estructural" (*Novib*) a través del apoyo directo y/o indirecto a las organizaciones de los pobres. Se busca fortalecer la capacidad reivindicativa de los pobres (*empowerment*) para aumentar el grado de su participación "a todos los niveles" (*Ayuda Popular Noruega*) o mejorar su capacidad de actuación (*Cebemo*) dentro de la sociedad, hasta "fortalecer su capacidad de influir sobre procesos de toma de decisiones a nivel local y nacional" (*IBIS*). *Hivos* lo define como

"... la consolidación de los intereses de los pobres dentro de la sociedad por medio de la expresión y la defensa de esos intereses en forma organizada y ampliamente apoyada, como condición necesaria para una sociedad democrática".¹⁷

Regresaremos más adelante al tema de las estrategias, incluyendo el debate sobre la característica esencial para una sostenibilidad permanente, o sea la independencia de las contrapartes de los recursos externos a largo plazo, y el regreso gradual de las agencias a sus propios países como última consecuencia de la estrategia de la tercera (o cuarta) generación.

¹⁶ David Korten. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (Connecticut: Kumarian Press 1990) pp. 123-128.

¹⁷ 'Plena participación: una cuestión de poder' *Hivos en el Tercer Mundo: Principios de Política* (La Haya: Hivos 1988) p. 15.

Vínculos ideológicos

Una tercera tipología son las raíces históricas y su vinculación con las diversas tendencias políticas y religiosas europeas. A partir del surgimiento histórico ya anotado, las agencias han ido representando segmentos específicos de sus sociedades, según su afinidad religiosa o política-social, garantizándose así una fuente natural de recursos privados.

A nivel europeo se han formado distintas formas de coordinación entre agencias con ideologías afines. Los protestantes encontraron su foro en el *Consejo Mundial de Iglesias* (WCC), y formaron la red *Aprodev* para representar sus intereses ante la Comunidad Europea. Las agencias católicas de Europa y Canadá establecieron su foro en *Cidse*, y las agencias laicas aumentaron su coordinación por medio de *Eurostep*.¹⁸

En algunos países (Alemania y España) los partidos políticos fundaron instituciones nacionales de investigación y capacitación por intermedio de sus programas de cooperación, sobre todo programas de capacitación política para sus homólogos políticos en los países del sur. Las actividades de las fundaciones *Konrad Adenauer* y *Friedrich Ebert* han sido bien conocidas en la región centroamericana, sobre todo durante la crisis de los años ochenta. Pero sería erróneo dividir las demás agencias europeas en bloques según sus tendencias políticas.

Las diferencias fundamentales en las estrategias de cooperación externa entre las agencias de los distintos 'bloques' han disminuido. Se habla ya de la 'homogeneización',¹⁹ en parte por la dependencia creciente sobre los mismos recursos

¹⁸ Para más información sobre las redes europeas les refiero a Mandy MacDonald, 'El este, el oeste, el sur: Acontecimientos recientes en Europa y sus repercusiones en Centroamérica' *Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica*. San José: Concertación Centroamericana de los Organismos de Desarrollo 1990 pp. 39-52.

¹⁹ Ver Smillie et. al. *Non-Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development* (Paris: OECD Development Center 1993) p. 23.

públicos, y en parte por la secularización de la sociedad europea. La actual división en redes queda como una expresión social, una identidad derivada de las raíces del pasado, pero hoy en día las diferentes ideologías comparten básicamente la misma visión sobre el desarrollo y la cooperación.

Dependencia sobre los recursos públicos

Una cuarta e importante categorización es el grado de dependencia sobre los recursos públicos (gobiernos, instituciones multilaterales).

Los recursos de la mayoría de las agencias provienen como promedio en un 70 por ciento de sus gobiernos y la Unión Europea. Sobre todo las agencias de los países nórdicos, Alemania y Holanda dependen mucho de los recursos oficiales.

Aproximadamente la mitad de los recursos totales de las agencias europeas depende de sus gobiernos, la otra mitad proviene de las donaciones voluntarias privadas (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Agencias Europeas: Origen de sus Recursos (1992)

Agencia	País	Ingresos 1992 Millones \$Us	% Recursos Gubernamentales	% Recursos Multilaterales	% Recursos Privados/Propios
Regenbogen	Alemania	10.2	100	0	0
ICCO	Holanda	92.3	98	2	0
Cebemo	Holanda	85.3	97	3	0
IBIS	Dinamarca	22.4	95	2	3
Hivos	Holanda	33.0	96	3	1
FES	Alemania	61.6 (c)	94	0	6
EZE	Alemania	123.4	92	0	8
Diakonia	Suecia	35.0 (a)	88	0	12
Ayuda Pop.	Noruega	29.9	82	0	18
Novib	Holanda	86.4	81	2	17
Danchurchaid	Dinamarca	61.1	58	3	39
Rädd Barnen	Suecia	46.0 (a)	41	0	59
Oxfam	Bélgica	6.5	34	37	29
Christian Aid	Reino Un.	60.0 (a)	24	8	68
Oxfam	Reino Un.	118.5 (b)	21	n.d.	79
Pan p/e Mundo	Alemania	63.3	0	0	100

(a) Datos del año presupuestario 1991/92

(b) Datos del año presupuestario 1990/91

(c) Ingresos proyectos exteriores

n.d.: dato no disponible

Fuente: Elaborado en base a datos propios de las agencias

Entre los gobiernos europeos existen grandes diferencias en sus relaciones con las agencias no gubernamentales y la condicionalidad impuesta en cuanto a la canalización de recursos públicos hacia agencias privadas. Países como Italia y España

financian a las agencias en base a proyectos individuales, mientras en Holanda, Noruega y Suecia, debido a acuerdos multi-anales las agencias tienen bastante autonomía en el destino de sus recursos.

Es cierto, sin embargo, que las agencias cuya dependencia sobre los recursos públicos es alta (entre el 80 y el 100 por ciento) tienen menos flexibilidad en el destino de sus recursos, y son además vulnerables tanto a los cambios cuantitativos (cortes de la ayuda oficial) como cualitativos (nuevos criterios sobre manejo de fondos, o nuevas prioridades) instrumentados por sus gobiernos.

La otra cara de la moneda es la dependencia de los organismos oficiales sobre las organizaciones no gubernamentales para canalizar un creciente número de recursos directamente a los pobres, sobre todo con respecto a la ayuda alimentaria y las emergencias. Existe entonces una interdependencia entre las agencias y los gobiernos, también visible en la función de las agencias de generar apoyo público para evitar los cortes de presupuesto a la cooperación externa.²⁰

Las agencias normalmente prefieren conseguir parte de sus recursos por intermedio de las donaciones hechas por el público, con el fin de aumentar su autonomía frente a los gobiernos y poder apoyar con esos recursos, por ejemplo, proyectos políticamente sensibles.²¹ Se necesita además una base amplia de donantes en Europa para enfrentar un problema permanente de las agencias: sostener su legitimidad para actuar como organismos representativos de las sociedades civiles europeas. Por otro lado, las agencias altamente dependientes de los recursos privados tienen otro tipo de restricciones, como la inseguridad de ingresos, lo que a su vez conduce a invertir un presupuesto grande en campañas publicitarias, fenómeno sobre todo evidente en los últimos cinco años debido a la creciente competencia del mercado de la caridad.

Una consecuencia de la gran competencia entre agencias europeas por obtener contribuciones

privadas es la despolitización de su perfil, y la simplificación que hacen de los problemas mundiales (por ejemplo mostrando imágenes de niños en situaciones de miseria). Ello influye (despolitiza) también la selección de sus proyectos.

La tendencia señalada de embarcarse cada vez más en proyectos de alivio y emergencia, sobre todo como reacción a los desastres y conflictos transcurridos en Africa, es en parte consecuencia de la necesidad de conseguir su parte en el mercado caritativo. Las campañas basadas en mensajes simplificados sin duda ejercen un impacto negativo sobre la imagen del tercer mundo entre el público europeo,²² a pesar de las décadas de sensibilización del público sobre las causas de la pobreza. Con la disminución del presupuesto para esa actividad de educación pública y el creciente número de campañas superficiales, las perspectivas a largo plazo de continuar reuniendo apoyo público europeo para los esfuerzos de cooperación al desarrollo parecen bastante inciertas.²³

La relación con las contrapartes

La quinta clasificación de agencias podría ser debido a la calidad y el carácter de su relación con las contrapartes: el esfuerzo de las agencias europeas por reducir a un mínimo el grado de desigualdad y dependencia en la relación con la contraparte, y por aumentar el nivel de autonomía. Se prefiere 'acompañar' a las contrapartes, a construir una relación paternalista y dependiente, es decir, se opta por el llamado *partnership*.

La idea de *partnership* (sociedad) supone un grado de autonomía de las dos partes, y ello casi nunca se ve en la práctica, ya que el núcleo de la relación se basa muchas veces en la canalización de recursos desde una sola vía hacia la contraparte sureña.

²⁰ *Ibid*, p. 27-31.

²¹ Las cuatro agencias inglesas (*Save the Children, Christian Aid, Oxfam, Action Aid*) generaron en 1991, solamente a través de campañas públicas, recursos por el equivalente de 230 millones de dólares. *Ibid*, p. 286.

²² *Ibid*, p. 31, citando a John Pilger: "Cuando le preguntaron a un grupo de jóvenes en Londres sobre su percepción del Tercer Mundo, algunos respondieron con la palabra 'infierno', y ninguno pudo imaginar algo sobre los habitantes".

²³ El público europeo (todavía la mayoría) apoya los programas de cooperación, pero el interés decrece rápidamente. (Ver: Randel et. al. (1994), p. 148-9)

Un representante de cierta agencia confirmó la hipocresía del término *partnership* y sugirió retomar la palabra 'solidaridad', para enfatizar la reponsabilidad de ambas partes, pero también una relativa autonomía mutua.²⁴

Es difícil montar una tipología sobre *partnership* por la falta de datos. Sin embargo, sería posible diseñar una escala de la dependencia/autonomía en las relaciones agencia-contraparte basada en algunas variables:

- la posibilidad de influir sobre la política de criterios de selección y las prioridades de la agencia;
- el nivel de transparencia de la agencia en la toma de decisiones;
- el nivel de delegación de las decisiones a las contrapartes;
- la disponibilidad de fondos en manos de las contrapartes, sin precondiciones;
- la participación de las contrapartes en la evaluación de otras contrapartes;
- la posibilidad de las contrapartes de revertir decisiones de las agencias, por ejemplo por medio de un consejo independiente. Por supuesto habrá más variables.

La relevancia de montar una escala como la propuesta, es que la base crucial para legitimar (justificar) su existencia como agencias no gubernamentales (en contraposición a las agencias oficiales) ante el público europeo es la relación sostenida con una variedad de contrapartes (*partners*), representativas de los intereses de los pobres.²⁵

²⁴ Entrevista con Stefan Declerq, representante de Oxfam Bélgica en Centroamérica. San Salvador, enero de 1994.

²⁵ Las contrapartes pueden ser de diferentes tipos: ONGs, comunidades, organizaciones sociales o gremiales, instituciones semi-estatales, etc. En promedio estimamos que entre 70 y 80 por ciento de las contrapartes de las agencias europeas son ONGs, y parece existir una

Un indicador para analizar el grado de autonomía existente es la forma como se toman las decisiones sobre las políticas de cooperación y la aprobación de fondos.

Las agencias entrevistadas reconocen la necesidad de involucrar a sus contrapartes más seriamente en la toma de decisiones, a través de consultas regulares.

Hay también iniciativas (por ejemplo de *Novib*) en delegar las evaluaciones y el monitoreo a profesionales de la región misma, o de suministrar un fondo para proyectos pequeños a las contrapartes de mayor confianza (*Cebemo*). Sin embargo, las decisiones cruciales se toman, en última instancia, en las oficinas del norte.

Otra manera de aumentar la autonomía de las contrapartes es realizar contratos programáticos de varios años de duración dentro de un marco bien definido, pero sin detallar el contenido, el monitoreo o la ejecución de los proyectos. Esta forma podría ser una alternativa a las negociaciones tradicionales. La agencia danesa *IBIS* ya comenzó a celebrar contratos programáticos con algunas de sus contrapartes en Centroamérica, como seguimiento a las recomendaciones de la *Consulta Nórdica*.²⁶

Enfoque geográfico

Una sexta manera de categorizar a las agencias es por sus prioridades geográficas. En el cuadro 3, hemos calculado la distribución geográfica de los recursos. Hemos comparado los datos de 1987 y 1992, para tratar de encontrar tendencias en la prioridad geográfica.

tendencia a subir este porcentaje a pesar de las preocupaciones sobre su manejo administrativo de fondos, su organización interna y su relación con los beneficiarios (ver capítulo 4).

²⁶ Ver Andrés Campos, *La cooperación no gubernamental de los países nórdicos en Centroamérica: los dilemas de la relación futura*. Documento presentado ante la Consulta Nórdica. San Salvador 1992 (Managua: Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo 1992) p. 44-45.

Cuadro 3
Distribución del Presupuesto Internacional por Continente (1987 y 1992)
(En porcentajes)

Agencia	País	AFRICA		ASIA/MED. OTE.		AMERICA LATINA		EUROPA/OTROS	
		1987	1992	1987	1992	1987	1992	1987	1992
Regenbog.	Alemania	-	21	-	28	-	51	-	0
Hivos	Holanda	20	30	14	20	65	48	1	2
Diakonia	Suecia	14	15	16	37	68	46	2	2
Oxfam	Bélgica	46	49	8	13	46	38	0	0
Cebemo	Holanda	44	35	19	27	37	35	0	3
PPM	Alemania	n.d.	21	n.d.	25	n.d.	34	n.d.	20
IBIS	Dinamarca	61	66	0	0	35	34	4	0
ICCO	Holanda	36	30	31	30	29	34	4	6
FES	Alemania	34	34 (a)	20	26	38	32	8	8
Novib	Holanda	35	29	39	33	24	31	2	7
Rädd Bar.	Suecia	n.d.	38	n.d.	19	n.d.	29	n.d.	14
EZE	Alemania	39	38	38	32	15	15	8	15
APN	Noruega	n.d.	59	n.d.	5	n.d.	17	n.d.	19
Oxfam	Reino Unido	n.d.	61 (b)	n.d.	21	n.d.	16	n.d.	2
Chr. Aid	Reino Unido	n.d.	62 (a)	n.d.	11	n.d.	13	n.d.	14
DCA	Dinamarca	n.d.	73	n.d.	15	n.d.	9	n.d.	3

(a) Incluye Medio Oriente

(b) Datos del año presupuestario 1990/91

n.d. Datos no disponibles

FUENTE: Elaborado en base a datos propios de las agencias.

Es observable la tendencia a darle prioridad al Africa y restarle prioridad a América Latina en los últimos cinco años, tendencia que sin duda habrá de acentuarse aún más en los próximos años.

Por el momento sólo una tercera parte de las agencias entrevistadas canaliza la mayoría de sus recursos hacia Africa, el continente más pobre.

Otras características

Para concluir la lista de categorías, ~~mentonaremos las prioridades por sectores.~~ Sin embargo, es imposible comparar los datos de las agencias por la diversidad de definiciones de los sectores, y por la ausencia de una tipología estandarizada.

Por ejemplo, la educación popular para una agencia es un rubro dentro del marco de la 'organización social', y para otra agencia hace parte de 'capacitación y educación'. Por ello los datos sobre sectores prioritarios únicamente son

relevantes para ver las tendencias dentro de una misma agencia.

Diferenciar entre agencias es útil para analizar sus diferentes prioridades y dinámicas internas. Algo que aún no hemos hecho pero sería ilustrativo, es observar cuál es la participación de las mujeres en los niveles de decisión dentro de las agencias con alta prioridad para proyectos de género.

Otra tipología podría ser el nivel de transparencia de las agencias sobre su política y la toma de decisiones, probablemente relacionado con su dependencia sobre los recursos públicos. Hemos encontrado mucho más transparencia en las agencias obligadas a justificar sus gastos ante sus respectivos gobiernos.

Por último señalaremos una característica de un tipo de agencia europea no mencionada hasta el momento: las agencias estatales con programas especiales de apoyo directo al sector de las ONGs. Comunes en los Estados Unidos (AID) y Canadá

(CIDA), en Europa son algo particular de los países nórdicos. La agencia bilateral *Norad*, por ejemplo, canaliza 20 por ciento de su presupuesto para ONGs directamente hacia ONGs del sur. Las agencias *ASDI* (Suecia), *Finnida* (Finlandia) y *Danida* (Dinamarca) tienen programas parecidos, y en años recientes ha habido discusión en torno al aumento del suministro de recursos directos hacia contrapartes del sur sin intermediación de las agencias nórdicas (el llamado *direct funding*).

También la Unión Europea y otras agencias multilaterales han iniciado programas parecidos. Retomamos este tema en las nuevas tendencias de la cooperación a Centroamérica más adelante.

Las redes de agencias europeas

En Europa existe una gran variedad de redes de agencias de cooperación, tanto nacionales como internacionales. A nivel nacional, casi en cada país europeo hay una instancia de coordinación entre las distintas agencias: *Bensheimer Kreis* (Alemania), *GOM* (Holanda), *Coordinadora de ONGs* (España), *Schweitzer Arbeitsgemeinschaft* (Suiza), *NCOS* (Bélgica), etc., sobre todo

diseñados para coordinar negociaciones sobre políticas de cooperación externa con las instancias oficiales, pero también para dirigir campañas conjuntamente y llevar a cabo trabajo de cabildeo. A nivel de la Unión Europea existe una instancia de consulta para ONGs, el *Comité de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales ante la UE*, con comités nacionales en cada país miembro, destinada a defender los intereses de las agencias ante la Unión Europea. En las redes *Eurostep*, *Cidse* y *Aprodev* con frecuencia se da una relación transnacional entre agencias de diversas tendencias religiosas o laicas, como mencionamos antes. Además existen docenas de instancias de coordinación para sectores o regiones específicos, como por ejemplo *ECHO* (coordinadora de ayuda de emergencia) y *Cifca* (coordinadora de cabildeo para Centroamérica).

A pesar de la multitud de redes, la coordinación entre agencias - por ejemplo sobre políticas hacia la misma contraparte (los 'consorcios') - es todavía débil, aunque quizás sea inevitable para actores cuya competencia por los mismos recursos crece cada vez más.

II. Políticas de Cooperación hacia Centroamérica de las Agencias Europeas No Gubernamentales

América Central como región prioritaria de cooperación en los años ochenta²⁷

Antes de 1979, Centroamérica existía en pocos mapas de las agencias europeas. Sólo agencias vinculadas a iglesias católicas y protestantes, y algunas dedicadas a ayudar a las víctimas de terremotos en Managua (1972) y Guatemala (1976), entre otros desastres naturales, tuvieron presencia en la región antes de la crisis de la década de los ochenta.

A partir de 1980, creció rápidamente el número de agencias europeas (oficiales y privadas) involucradas en trabajar con Centroamérica, y la ayuda de cooperación hacia la región aumentó de 500 millones de dólares en 1980 a 1700 millones de dólares en 1987,²⁸ como consecuencia de la expansión de la cooperación oficial europea a Nicaragua y la multiplicación de la ayuda oficial norteamericana a los países vecinos.

Tras centrar sus esfuerzos sobre todo en Nicaragua (1980-84), varios gobiernos europeos decidieron priorizar la región entera en su política de cooperación a partir de la mitad de los años ochenta, canalizando parte de sus recursos a través de las agencias privadas de cooperación. Una gran variedad de agencias no gubernamentales y grupos de solidaridad comenzaron programas de cooperación en Nicaragua, y a mediados de los

²⁷ El objetivo de esta sección no es analizar la cooperación europea en su conjunto, sino iluminar los aspectos cualitativos y cuantitativos de las agencias no gubernamentales. Desgraciadamente existen pocos estudios sobre el desempeño de las agencias europeas en Centroamérica, salvo el excelente trabajo sobre las agencias nórdicas (Sparre et. al. 1992), y una tesis sobre las agencias españolas (Ortega Carpio, 1993).

²⁸ Ver Solon Barraclough et. al. *Aid that Counts: The Western Contribution to Development and Survival in Nicaragua* (Amsterdam/Managua: TNI/CRIES); Evert Visser, Cor Wattel, *Las relaciones de cooperación entre la Comunidad Europea y América Central*. Ruben et. al. 1991 pp. 73-111.

ochenta también en otros países de la región. Altos porcentajes de sus presupuestos internacionales,²⁹ se destinaron a las ONGs y los movimientos de base de la región, para subrayar la nueva prioridad geográfica de la década en mención.

Las agencias europeas en América Central: la solidaridad y la sobrevivencia política

El apoyo desproporcionado a Centroamérica con relación a su tamaño se debió a la crisis política de dimensiones internacionales surgida tras la victoria del *Frente Sandinista* en Nicaragua, en 1979. El cambio de gobierno norteamericano a principios de 1981 marcó en realidad el comienzo de la crisis de los ochenta, y se presentaron guerras civiles en tres países centroamericanos. La administración Reagan apoyó la contrarrevolución en Nicaragua, y la derrota de los frentes revolucionarios en El Salvador y Guatemala fue la alta prioridad de la política externa estadounidense.

Dos factores principales podrían explicar el ingreso masivo de las agencias europeas de cooperación a la región, a partir del comienzo de la crisis. Primero, los europeos rechazaron el reduccionismo político del gobierno estadounidense, su actitud tendiente a profundizar el conflicto y construir una polarización artificial, conducente a la violencia y a la represión en la región. En segundo lugar, con su modelo alternativo y no-alineado de desarrollo, el entusiasmo de los sandinistas por la reconstrucción de su país despertó las expectativas de los europeos, y éstos le dieron Nicaragua 'el beneficio de la duda'. Las actividades de información y sensibilización de los grupos de

²⁹ En 1987, uno de los años de referencia, el 29 por ciento del presupuesto internacional de *Hivos* (Holanda) se dedicó a Centroamérica; *Diakonia* (Suecia) el 38 por ciento y *Oxfam* (Bélgica) el 27 por ciento.

solidaridad y las agencias progresistas de los países europeos sin duda instaron a las agencias y gobiernos más moderados a involucrarse más en programas de cooperación para el desarrollo en Nicaragua.

En los demás países de la región, con sus ambientes polarizados de guerra y represión, las organizaciones sociales surgidas en los años setenta experimentaron un fuerte retroceso. La oposición política fundó una variedad de ONGs intermediarias para atender a los afectados de la guerra, y para poder sobrevivir dentro de la legalidad. Estas ONGs se convirtieron en contrapartes principales de diversas agencias de Europa y Norteamérica, y efectivamente le hicieron un contrapeso a las ONGs establecidas por los Estados Unidos en su cruzada contrainsurgente.³⁰ Como comentaba un observador: "*Durante la crisis centroamericana sólo dos instituciones florecieron constantemente: los militares y las ONGs*".³¹

En consecuencia toda la ayuda europea (oficial y no gubernamental) de los años ochenta tuvo una fuerte dimensión política. Además los gobiernos europeos utilizaron las vías no gubernamentales para evitar establecer lazos con regímenes autoritarios apoyados por los Estados Unidos.

Las agencias europeas fueron acogidas por la oposición y por los sandinistas como organismos de 'la solidaridad internacional', a pesar de que muchas agencias trataron de mantener un perfil más neutral. Aunque la gran mayoría de los organismos no gubernamentales europeos se centraron en Nicaragua en los años ochenta, las grandes agencias llevaron a cabo programas en toda la región desde el principio de la revolución sandinista. Nicaragua fue la 'pista de aterrizaje' de

muchas agencias para experimentar con nuevas formas de educación popular, de organización, de relaciones con el estado, de proyectos de género, etc., aplicados después en otros países de la región. Se hizo énfasis sobre los proyectos de apoyo a los sectores populares, y en ocasiones se trabajó estrechamente con organismos del estado sandinista.

Los Noventa: de la solidaridad a la cooperación al desarrollo

La etapa inicial de la presencia europea en Centroamérica en los años ochenta se caracterizó por un apoyo solidario y políticamente motivado a los organismos de la revolución sandinista y a las organizaciones vinculadas a la oposición en otros países de la región, aunque gradualmente fue siendo reemplazado por un discurso más tecnócrata sobre el desarrollo. Dos eventos afectaron este panorama (indirectamente) a principios de la presente década: el fin de la guerra fría, y el fin de la revolución sandinista tras las elecciones en febrero de 1990.

La derrota de los sandinistas y la desilusión creada por 'la piñata',³² junto con la reanudación de las negociaciones de paz en El Salvador, provocaron una reflexión profunda en las agencias europeas en torno a sus políticas de cooperación con Centroamérica. Con la llegada de la paz la región perdía su prioridad como 'región de emergencia' de la comunidad internacional, y se fue relegando en la lista de prioridades al área gris de las regiones 'ordinarias' de desarrollo.

Los cambios en la región provocaron una gran preocupación dentro la comunidad de las ONGs (sobre todo en Nicaragua) en torno al futuro de la ayuda europea,³³ aunque sin tener consecuencias inmediatas sobre el nivel de los fondos.

³⁰ Ver el excelente artículo de David Kaimowitz: *NGOs, the state and agriculture in Central America*. Bebbington et. al. 1993, pp. 178-198.

³¹ David Lewis *NGOs and international aid in Central America: The development dialogue between North and South* (Paper presented at the CCIC consultation 'NGOs and the North-South Dialogue in the 1990s', Quebec (Canada) 8-12 May 1990) p. 1.

³² El reparto de propiedades estatales entre altos funcionarios sandinistas después de las elecciones.

³³ Después de las elecciones, ex-funcionarios establecieron unas 300 ONGs nuevas en Nicaragua como instrumento para poder sobrevivir económicamente. Ver también las ponencias del III Encuentro Internacional de ONGs en Managua (noviembre de 1990), publicado en *Democracia*

Los acuerdos de paz en El Salvador implicaron para las ONGs salvadoreñas una redefinición profunda de su papel en el nuevo ambiente político, y ahora enfrentan un proceso difícil de reestructuración. La confusión y la desilusión creadas por el fin del paradigma revolucionario todavía significan un proceso lento de adaptación a las nuevas circunstancias.

El otro 'evento', el fin de la guerra fría, ya fue analizado en la introducción, y profundizó el proceso de repensamiento dentro del mundo de la cooperación al desarrollo.

El cambio del contexto mundial, mas los cambios políticos en Centroamérica, impactaron fuertemente a Centroamérica, porque - y esto es clave - justamente cuando iban a ejecutar proyectos de desarrollo en una región en vías de despolarización se puso en cuestionamiento la cooperación al desarrollo desde el norte.

Eso ha dificultado la transición de la asistencia solidaria hacia una asistencia de cooperación al desarrollo, y creó confusión y una actitud defensiva en la comunidad de las ONGs centroamericanas: los cambios en las políticas de las agencias europeas se consideran inconsistentes con la nueva realidad. Este es otro argumento para analizar adecuadamente las nuevas tendencias en las políticas de las agencias europeas.

La magnitud de la cooperación no gubernamental europea a Centroamérica

En 1989 el secretariado de las ONGs internacionales en Nicaragua registraba la presencia de 109 agencias de cooperación no gubernamental con representantes u oficinas en el país.

En la lista aparecen agencias de todos tipos, con la siguiente distribución geográfica: Suecia (9), Suiza (9), Italia (17), Noruega (6), Alemania (12), Austria (4), Australia (2), Bélgica (5), Canadá

(10), Dinamarca (4), España (7), Finlandia (4), Holanda (4), Francia (6), Estados Unidos (7) y Gran Bretaña (3).

Aunque la lista probablemente no está completa, es interesante ver el origen europeo de más del 80 por ciento de las agencias presentes en Nicaragua. La mayoría de estas organizaciones eran pequeñas, solidarias con la revolución sandinista y ejecutaban proyectos pequeños. Sólo el 10 por ciento de las organizaciones en la lista figuran en el cuadro 1 (las grandes agencias europeas).

En términos cuantitativos, de los cientos de organizaciones de cooperación europea activas en la región, unas 35 son grandes agencias europeas, y canalizan un 80 por ciento de los recursos no gubernamentales europeos a los sectores civiles centroamericanos para proyectos de desarrollo.

Sobre la cantidad de los recursos hay varias estimaciones. CRIES ubicó el total de flujos desde Europa y Norteamérica entre los 200 y los 250 millones de dólares para 1988,³⁴ y basada en una encuesta realizada en Nicaragua en 1989 surgió una cifra de entre 175 y los 225 millones de dólares anuales.

Hemos tratado también de hacer una aproximación de los flujos a Centroamérica de las agencias europeas, comparando los años 1987 y 1992 (cuadro 4). Hemos excluido los gastos de las agencias para asistencia técnica, por no ser flujos financieros.

En promedio las agencias canalizaron 3 millones de dólares por agencia a la región en 1987, subiendo en 1992 a 4,4 millones. Haciendo una extrapolación para el total de las agencias europeas, estimamos los flujos no gubernamentales europeos entre 120 y 140 millones de dólares en 1987, y entre 180 y 200 millones de dólares en el año 1992.

y *Desarrollo Participativo* (Managua: Federación de ONG's de Nicaragua).

³⁴ Según Eric Holt, *Las ONGs y la crisis centroamericana* (Managua: CRIES 1988). Mimeo.

Cuadro 4
Porcentaje del Presupuesto Internacional Destinado a Centro América (1987 y 1992)
(Millones de US \$ y porcentajes)

Agencia	País	1987		1992	
		Mill. \$	%	Mill. \$	%
Oxfam	Bélgica	1.3	27	2.4	38
Hivos	Holanda	4.5	29	7.8	24
Diakonia	Suecia	5.8	38	6.8	22
IBIS	Dinamarca	1.3	17	4.2	19
Regenbogen	Alemania	-	-	1.0	19
Rádda Barnen	Suecia	n.d.	n.d.	5.5	16
ICCO	Holanda	n.d.	n.d.	8.8	9
Oxfam	Reino Unido	2.2	4	6.6	9
Ayuda Popular	Noruega	n.d.	n.d.	2.5	9
Novib	Holanda	1.5	3	5.2	6
PPM	Alemania	0.3	n.d.	4.0	6
Cebemo	Holanda	8.1	10	3.4	4
Danchurchaid	Dinamarca	n.d.	n.d.	2.6	4
EZE	Alemania	2.9	3	3.5	3
Christian Aid	Reino Unido	1.2	4	1.4	2

n.d.: datos no disponibles

FUENTE: Elaborado en base a datos propios de las agencias.

Siempre debe tomarse en cuenta la gran dificultad de encontrar datos confiables sobre los recursos de la cooperación no gubernamental.³⁵

Si comparamos los flujos de cooperación privada europea con los flujos oficiales para 1987 y 1992, la cuota de las agencias europeas ha crecido de casi un 8 por ciento a un 9,5 por ciento de la ayuda total a América Central. Aunque es un flujo considerable (en 1987 significó la mitad del total de la ayuda de la Comunidad Europea), la relevancia de la ayuda no gubernamental no es sin duda su tamaño, sino su gran variedad y su capacidad de apoyar directamente a más de mil

³⁵ El estudio de las agencias nórdicas (Sparre *et. al.* 1992) llegó, para los cuatro países nórdicos, a un total de cerca de 50 millones en 1991, y esta verificación coincide con nuestra estimación. Hay que advertir las diferencias entre los cálculos según la definición de la región (hemos tomado los siete países sin México), la definición de 'cooperación para el desarrollo', y las diferencias anuales de los presupuestos de las agencias debido a las influencias externas.

proyectos de base en la sociedad civil centroamericana.

Países prioritarios y criterios de selección

En el cuadro 5 hemos calculado la distribución de ayuda de una selección de agencias a los diferentes países centroamericanos, representando alrededor de un 20 por ciento de la ayuda europea no gubernamental. El cuadro muestra una cadena en los países prioritarios: Nicaragua entre 1980 y 1990, El Salvador en 1990, y Guatemala a partir de 1991. Lo más significativo es que la mitad de la ayuda no gubernamental en los cuatro años mencionados, se canalizó hacia Guatemala y El Salvador, y solamente un cuarto a Nicaragua. Hay grandes diferencias entre las agencias: por ejemplo, la agencia holandesa *Novib* dedicó en la década pasada más del 70 por ciento de sus recursos para la región a Nicaragua.³⁶

³⁶ Cálculo propio en base a datos de *Novib*; *Novib in Midden Amerika*. Septiembre de 1987, p. 7.

Cuadro 5
Distribución Promedio de la Ayuda No-Gubernamental Europea por País
en Centroamérica
(En porcentajes)

País	1987	1989	1991	1992	Promedio (1987-92)
Belize	1.4	1.1	1.4	0.9	1.1
Guatemala	13.2	21.6	22.4	28.9	22.3
El Salvador	25.4	21.8	31.4	27.1	26.8
Honduras	15.2	15.6	9.8	9.3	12.1
Nicaragua	38.2	29.9	22.6	17.7	25.9
Costa Rica	0.3	3.7	4.5	7.1	4.3
Panamá	3.0	0.7	1.4	1.4	1.5
Regional	3.3	5.6	6.5	7.6	6.0
Total	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaborado en base a datos propios de ocho agencias europeas (APN, ICCO, Oxfam-Bélgica, Pan para el Mundo, Cebemo, Christian Aid, Oxfam-Inglaterra e Hivos).

En nuestra muestra, la ayuda a Nicaragua disminuyó un 30 por ciento entre 1987 y 1992, y la ayuda a Guatemala se duplicó en estos cinco años.

Estas tendencias no son congruentes con la ayuda oficial, donde Nicaragua sigue siendo el país en la región con la ayuda oficial más alta desde 1980 hasta 1992. Casi el 40 por ciento de la ayuda oficial a la región se destinó a Nicaragua, figurando como uno de los recipientes *per capita* más altos en el mundo.³⁷ El segundo receptor sigue siendo Honduras, al menos hasta 1992, si no incluimos la ayuda oficial de los Estados Unidos.³⁸

El caso de Honduras merece especial atención. Ha registrado constancia en los montos para la cooperación no gubernamental, pero no ha tenido y tampoco es probable tendrá prioridad dentro de los programas de la cooperación no gubernamental, aunque durante los años ochenta fue el país con más pobreza rural y urbana de Centroamérica. Según datos del PNUD, Honduras sigue siendo el país en Centroamérica con el nivel más bajo de 'desarrollo humano' (el índice más

sofisticado para cuantificar la pobreza y el subdesarrollo).³⁹ Cabría entonces esperar mayor atención por parte de las agencias europeas cuya prioridad es atender a los más pobres. La explicación de la baja prioridad de Honduras probablemente se deba a lo que hemos denominado 'la agenda política' de las agencias europeas. Aunque las agencias niegan tener una agenda política más allá de la priorización de los pobres, los criterios de priorización de los países a veces están muy bien definidos:

"(1) el nivel de la pobreza (...) o el nivel de la violación de los derechos humanos, (2) la importancia estratégica, o sea: (a) la probabilidad de cambios sociales, y (b) la influencia de los cambios sociales de un país dado sobre la región entera, (3) la disponibilidad de buenas contrapartes".⁴⁰

³⁷ Ver UNDP. *Human Development Report 1993*. p. 172-3.

³⁸ *A Triple Renewal for Central America?: Elections, Integration and Economic Development*. Dossier 48 (Madrid: Irela 1994) p. 52.

³⁹ Honduras aparece en la lista del 'Índice para el Desarrollo Humano' del PNUD (HDI-index con los 173 países del mundo) de 1992 en el lugar 116, después de Guatemala (113), pero junto con Bolivia (122) y Haití (137) dentro del rubro de 'desarrollo humano bajo'. Nicaragua (111), El Salvador (110), y Panamá (68) aparecen como países con 'desarrollo humano mediano', y Costa Rica (42) figura dentro de los países con 'desarrollo humano alto'. (UNDP *Human Development Report 1993*) p. 135-7.

⁴⁰ Según un informe interno de una agencia europea, solicitando no mencionar la fuente.

Quizás, en esta formulación explícita tengamos una clave para entender y explicar la dinámica de la cooperación no gubernamental y sus políticas en la última década. Los procesos revolucionarios en Nicaragua, El Salvador y Guatemala ("la probabilidad de cambios sociales") han sido los elementos principales para priorizar a los tres países durante la década pasada, y no propiamente los niveles de pobreza. El elemento de "la disponibilidad de buenas contrapartes" es también algo importante pero bastante vago: ¿Qué significa

"buena" ? ¿En el sentido político, o en el sentido de producir buenos informes con una administración transparente? Aquí probablemente se dio un cambio, confirmado en las entrevistas, desde las preferencias políticas de los años ochenta hacia la preferencia en los noventa por escoger contrapartes cuyos programas sean innovadores y sostenibles, organizaciones internamente eficientes y democráticas con la capacidad de producir informes financieros transparentes.

III. Tendencias de las Políticas para los años Noventa

La Magnitud de los fondos

La razón de abordar primero el tema de la cantidad de fondos europeos destinados a Centroamérica durante los próximos años es responder ante los temores expresados por los representantes de las ONGs centroamericanas:

"Las ONGs de la región esperan una disminución de la ayuda internacional por lo menos de un 25 por ciento, pero lucharán para obtener parte de los fondos destinados a los gobiernos".⁴¹

Como refleja el cuadro 5, nuestros cálculos muestran una tendencia entre 1991 y 1992 hacia la disminución de los fondos no gubernamentales europeos con destino a Nicaragua y El Salvador. Al mismo tiempo, los fondos para Guatemala y Costa Rica aumentaron. No podemos obtener grandes conclusiones a partir de estas estadísticas, pues se trata de una muestra bastante pequeña. No tenemos datos sobre las agencias norteamericanas (parece haberse presentado un aumento en la ayuda por parte de las agencias canadienses), y hubo además grandes fluctuaciones entre los distintos años.

En el desarrollo de la magnitud de los fondos europeos tramitados por medio de los canales no gubernamentales tenemos cuatro tendencias principales:

No hay desviación hacia Europa oriental

No existen pruebas sobre una 'desviación' de los fondos no gubernamentales destinados a Centroamérica hacia Europa oriental o Asia central, como consecuencia de los cambios políticos en esta parte del mundo. Para la mayoría de las agencias analizadas la cantidad de fondos para Centroamérica sigue siendo la misma, y a

veces ha continuado el crecimiento de los años anteriores, al menos para el período hasta 1996. Los representantes de las agencias también han afirmado su oposición a cualquier desvío de fondos del sur hacia el este.⁴²

Africa es la primera prioridad

Se ve una clara tendencia a partir de mediados de los años ochenta, con una disminución relativa de los fondos para América Latina a favor de Africa y (de manera menos visible) Asia (ver cuadro 3). Se destinará más ayuda de emergencia a Africa (debido a las guerras civiles y los desastres naturales) y cada año dicha ayuda de emergencia será menor para la región centroamericana, si la paz llega a consolidarse. Por otro lado, América Latina todavía recibe una proporción muy alta (a veces hasta del 50 por ciento) de la ayuda no gubernamental europea, una suma desproporcionada si se tienen en cuenta los niveles de pobreza existentes en Africa y Asia.

Se recortarán los fondos a los países industrializados de América Latina

Hay una clara tendencia a reducir e interrumpir los fondos para los países más industrializados de América Latina (el Cono Sur, Brasil y México). También existen planes de reducir los fondos para los países andinos. Sin embargo, América Central ha sido una región prioritaria para los gobiernos europeos (exceptuando a Costa Rica), y las agencias entrevistadas tratan de continuar y aumentar al máximo el nivel de los fondos comprometidos a principios de los años noventa.

Sin embargo, la causa de la priorización de Centroamérica (las guerras civiles, la intervención norteamericana, etc.) está perdida, y es muy

⁴¹ Entrevista con Alan Fajardo, secretario ejecutivo de la Concertación Centroamericana de las ONGs, *Pensamiento Propio*. Junio de 1993, p. 23.

⁴² Ver la ponencia del director de *Novib*: Max van den Berg: *The consequences of the transformation of Central and Eastern Europe and the role of non-governmental organizations*. Schennink (ed) 1991 pp. 101-112.

probable que continuará perdiéndose en los próximos años. Un estudio reciente sobre la cooperación oficial hacia Centroamérica muestra cortes en la cooperación bilateral de Italia, Francia y España a partir de 1994, sobre todo a Honduras y Costa Rica.⁴³

Estancamiento general de los fondos para la cooperación externa

La recesión económica y las presiones sobre los presupuestos para la cooperación externa condujeron a una disminución de casi 8 por ciento del total de la cooperación externa de los países industrializados en 1994.⁴⁴ Esto repercutirá sobre las agencias no gubernamentales dependientes de los recursos oficiales.

Además, el crecimiento de los presupuestos de las agencias destinados para proyectos de desarrollo se está estancando, y las agencias sólo pueden ampliar el número y el tamaño de sus proyectos en las regiones prioritarias. Aparte del hecho de que la región centroamericana perderá su status como región prioritaria, habrá una presión sobre los presupuestos de las agencias, y esto significaría criterios más estrictos sobre la selección de proyectos, y mayores exigencias sobre la calidad y la eficacia de los mismos.

En resumen, en los próximos años el nivel de los fondos permanecerá igual para la región entera, pues son fondos ya aprobados y comprometidos (sobre todo los fondos oficiales), pero es muy probable la disminución de fondos hacia Centroamérica a partir de 1996 (y en algunos casos desde 1995) a pesar de lo que desearían muchos representantes de las agencias. Un aumento de la cooperación sólo es probable para Guatemala, si se logrará un acuerdo de paz duradero.

Nuevas áreas prioritarias en Centroamérica

Por la gran diversidad de prioridades temáticas de las agencias europeas en América Central, debe tenerse cuidado de no generalizar sobre las nuevas prioridades. Sin embargo, para nutrir la discusión sobre las futuras agendas de la cooperación, es necesario sistematizar las tendencias presentes en las nuevas políticas. Por eso hemos comparado las grandes líneas temáticas de cada agencia en la década de los ochenta con la nueva política formulada en su documento más reciente sobre la región. Estos documentos pueden ser planes de tres hasta cinco años, y a veces contienen políticas para toda la región latinoamericana o políticas para países individuales. Se puede resumir las nuevas prioridades en los siguientes puntos:

'Proyectos productivos'

El énfasis ha cambiado de proyectos diseñados para enfrentar los problemas políticos hacia los proyectos cuya atención se centra sobre problemas económicos. La prioridad de la sobrevivencia política durante la época de la guerra y la represión se ha convertido en la supervivencia económica en los años noventa. Ha sido una tendencia muy gradual pero es visible en casi todas las agencias, y también es producto de un cambio en la filosofía de la cooperación externa.

Hay menos prioridad por fortalecer organizaciones a través de la educación popular, y más interés por fortalecer la capacidad productiva o buscar formas de autosostenimiento económico. Los proyectos de *Novib* en El Salvador, Guatemala y Honduras, por ejemplo entre 1976 y 1986, estaban destinados en un promedio del 59 por ciento a la 'educación política', y 41 por ciento a temas 'socioeconómicos'. Los proyectos en Nicaragua durante el mismo período eran en la mayoría 'productivos' (71 por ciento), y ahora éste es el objetivo para los demás países centroamericanos en los años noventa.⁴⁵

⁴³ Finn Hansen *Coherencia o contradicción?: Las políticas de la Unión Europea, el caso de Centroamérica*. Documento de Trabajo CRIES No. 94/4, Abril de 1994, pp. 1-24.

⁴⁴ Según datos preliminares de la OECD de junio de 1994.

⁴⁵ Según el documento *NOVIB in Midden Amerika*. Septiembre de 1993. Mimeo p. 7.

Hay cinco explicaciones posibles para este cambio de énfasis. Primero, Centroamérica pasó de la 'relevancia política' a la 'relevancia económica' en los años noventa, con menos guerra y más pobreza. Segundo, para varias agencias las actividades de la educación popular ejecutadas por las distintas ONGs se vinculan a una época ya terminada de vanguardismo revolucionario y romanticismo político en América Latina, y el papel de las ONGs necesita redefinirse.⁴⁶ Tercero, es producto de la creciente tendencia a presionar a un aumento de la sostenibilidad de las contrapartes. Cuarto, es más económico para las agencias el cambio de énfasis, pues los recursos para proyectos productivos tienen en general un componente de crédito. En quinto lugar, los proyectos económicos tienen resultados (*output*) indudables, y éstos pueden medirse fácilmente a corto plazo, mientras los resultados de los proyectos socio-políticos son más difusos.

Un factor puede confundir el análisis sobre las nuevas prioridades y también está presente en otras áreas temáticas: la tendencia hacia la implementación de programas más integrados, entre los cuales la educación informal es sólo uno de los elementos dentro de un programa integrado, en vez de ser identificado como una temática separada.

Refugiados y desplazados

Hay continuidad en el apoyo a los refugiados, los desplazados, la reinserción de los ex-combatientes (El Salvador) en la sociedad civil, y en general, en las actividades de reconstrucción necesarias a partir de las guerras. La prolongada guerra civil en Guatemala hará dar prioridad a este país en los próximos años, y menos atención a El Salvador y Nicaragua. Este tipo de apoyo por lo general cabe dentro de la categoría de 'emergencia', y disminuirá a mediano plazo, sobre todo para El Salvador.

Las 'nuevas' organizaciones populares

Ahora se hace una aproximación diferente a las organizaciones populares, si comparamos con los años ochenta. Es decir, las agencias son conscientes de sus errores pasados (apoyar con demasiado recursos a organizaciones de la base sin suficiente capacidad administrativa) y tratan de canalizar y administrar fondos a través de las ONGs profesionales. La necesidad de seguir apoyando a las organizaciones populares está presente, pero ahora existe la tendencia a priorizar las organizaciones de los grupos étnicos e indígenas, y las organizaciones de mujeres. Aquí también se prefiere hacerlo a través de proyectos productivos:

"Las organizaciones populares tienen su principal fuerza en el plano organizativo de sus miembros, y en el proceso de concientización de las poblaciones locales. Las estructuras construidas por las organizaciones populares hacen confiar en lo factible de que el apoyo económico a proyectos en varios países latinoamericanos podrá llevar a que algunas organizaciones sean autosostenibles a mediano plazo. Por eso, el apoyo económico a proyectos, en el caso de ser administrados por una ONG, a menudo contendrá un apoyo institucional a las organizaciones populares involucradas".⁴⁷

Los derechos socio-económicos y culturales

También se hará hincapié en apoyar proyectos relacionados con los derechos humanos, aunque con nuevas dimensiones. Los derechos humanos de la primera generación tendrán menos prioridad sobre los proyectos cuyo enfoque sea sobre los derechos socio-económicos y culturales (indígenas). Hay una preferencia por apoyar la educación sobre los derechos humanos, la capacitación jurídica y la asistencia jurídica en lugar de la mera reivindicación, como fue la tendencia de los años ochenta. Solamente en Guatemala sigue la prioridad de reivindicar la primera generación de los derechos humanos, en

⁴⁶ Ver por ejemplo el *Documento básico de Montevideo II* (1993) de Ceberno. Mimeo pp. 20-21.

⁴⁷ IBIS en Latinoamérica 1992-1995. Mimeo p. 5.

particular de los grupos más vulnerables, como son las mujeres y los niños.⁴⁸

La coordinación regional

Algunas agencias quieren aumentar su apoyo a proyectos y programas a nivel regional, sobre todo en términos de coordinación y cabildeo a nivel nacional y regional, para aumentar el impacto de las actividades individuales.⁴⁹ Otras agencias son muy críticas con respecto a esta nueva prioridad:

"Tengo mis dudas sobre el surgimiento de las nuevas redes regionales de las organizaciones populares, porque no es claro a quién están representando en la práctica. Sería mejor, primero fortalecer la coordinación nacional de las organizaciones. Además, la concertación y el consenso en muchos casos han significado el 'control' de un grupo pequeño de dirigentes sin la presencia de estructuras democráticas".⁵⁰

Fortalecimiento de la capacidad administrativa

El apoyo tradicional para los programas de educación popular y capacitación de dirigentes tiende a reorientarse a la educación de los cuadros técnicos y administrativos, sobre todo para las ONGs. La idea es aumentar la profesionalización y mejorar la capacidad institucional, incluso para conseguir fondos de instancias multilaterales y de sus propios gobiernos. En la misma línea se hacen esfuerzos por capacitar dirigentes y funcionarios de las ONGs para llevar a cabo el trabajo de cabildeo, tanto en la región como hacia los gobiernos e instancias multilaterales de Europa y Estados Unidos.

Organización de las víctimas del SIDA

La enfermedad del SIDA es área nueva de atención dentro de los programas de salud. También existe el objetivo de mejorar la auto-organización de los afectados y de contribuir a las campañas públicas de prevención. Aunque la epidemia del SIDA es más alarmante en Africa, el virus también ha afectado a Centroamérica (sobre todo a Honduras). Debido a los tabúes creados en torno al SIDA algunas agencias consideran necesario hacer esfuerzos adicionales en las áreas de información, prevención y organización, como una de las nuevas prioridades en sus políticas de cooperación.

Enfrentamiento del ajuste estructural

Otra área nueva es apoyar organizaciones que agrupan víctimas recientes de los programas de ajuste estructural (como los consumidores y las pequeñas empresas) y priorizar programas de ONGs cuyo interés es dar apoyo legal a las organizaciones en pos de nuevas maneras de enfrentar el ajuste. Aquí regreso de nuevo al tema de la 'relevancia económica'. Dentro de este rubro ubicamos también la investigación y la sistematización de las propuestas alternativas diseñadas para enfrentar las políticas del ajuste y fomentar nuevas áreas de convergencia con las políticas sociales de los gobiernos.

El desarrollo sostenible: la relación entre pobreza y medio ambiente

La atención por incorporar aspectos ecológicos en los proyectos rurales (tecnología apropiada, producción sostenible, etc.) pero también dentro del sector urbano, y en los programas de capacitación y educación, será una tendencia cada vez más fuerte dentro de las prioridades de las agencias, debido a la conciencia creciente sobre la estrecha relación entre la pobreza y el deterioro del medio ambiente, sobre todo en países 'destruidos' ecológicamente como El Salvador y Nicaragua. La *Cumbre de la Tierra* en Río de Janeiro (1992) ha ejercido un impacto adicional, sobre todo para darle alta prioridad a la sostenibilidad del

⁴⁸ *Solidarity across the borders: policy for international activity in the 1990s* (Oslo: Norwegian People's Aid, 1993) p. 22.

⁴⁹ *Strategy for IBIS in Central America 1993-1996*. Mimeo p. 14.

⁵⁰ Entrevista con Lone Hogel de *Danchurchaid*. Copenhague (Dinamarca). Septiembre de 1993.

desarrollo en las políticas oficiales de cooperación externa. No sería justo aún considerar esta prioridad como una 'moda' (como probablemente lo fuera en el pasado), pues se ha convertido en uno de los criterios integrales para aprobar proyectos, sobre todo con relación a los productivos donde el aspecto de la 'sostenibilidad' frecuentemente se utiliza como condición para obtener créditos.

La lista de las nuevas prioridades por supuesto no está completa, y puede ampliarse con otros elementos, pero es suficiente para concluir que no hemos encontrado cambios profundos en las áreas o sectores de prioridad de las agencias europeas para la región en los últimos cinco años. Hay un nuevo vocabulario y a veces un cambio de énfasis. Sin embargo, señalamos una importante excepción: la tendencia dominante a bajar la prioridad relacionada con los aspectos políticos (como la educación popular), y la creciente preferencia por apoyar proyectos generadores de recursos económicos, y por incluir mecanismos del mercado (eficiencia, resultados, etc.) en los criterios de aprobación. Son elementos de una reorientación en la filosofía y la ejecución de la cooperación externa, y aunque coinciden con los cambios políticos en Centroamérica, las causas de esta reorientación son externas.

Seis pautas para el debate centroamericano sobre cooperación y desarrollo

Las lecciones aprendidas de la década de los ochenta en Centroamérica, tal como son percibidas por las agencias europeas, tienen que ver sobre todo con la necesidad de aumentar el impacto y la eficacia de su intervención. En tal sentido, se proponen varias áreas de atención tendientes a aumentar el impacto de los proyectos de desarrollo. Estas propuestas pueden considerarse como pautas posibles para el debate entre las agencias, las ONGs y las organizaciones populares. Las seis áreas de atención más mencionadas son las siguientes:

- Replantear el papel de las ONGs en su relación con las organizaciones populares, con el estado, y con las agencias donantes;
- Aumentar el nivel de profesionalización de las contrapartes;
- Mejorar la calidad de las evaluaciones, el monitoreo y la eficiencia administrativa de las agencias;
- Fortalecer redes de coordinación nacionales y regionales entre las ONGs y las organizaciones populares;
- Mejorar y coordinar el trabajo de cabildeo sobre Centroamérica en los países europeos;
- Reducir la dependencia sobre los recursos externos, estimular la autosuficiencia de las ONGs y buscar formas de obtener recursos locales.

Replantear el papel de las ONGs en su relación con las organizaciones populares y el estado, y en su relación con las agencias donantes

El debate más actual (y quizás el más complejo) se centra en la redefinición del papel de las ONGs, y su reubicación dentro del nuevo entorno político y social de los años noventa en la región. Las ONGs históricamente apoyadas por las agencias europeas, están siendo presionadas, por lo menos, desde tres sectores (las organizaciones populares, el estado y los donantes) para repensar su 'función específica' y su 'legitimidad' como actores en el proceso de desarrollo.

Replantear su función es necesario debido al (re)surgimiento de nuevos actores en la sociedad civil centroamericana, al cambio drástico en las funciones del nuevo estado neoliberal, y a las nuevas modalidades de la cooperación externa a través de canales no gubernamentales.

Las relaciones entre las organizaciones populares y las ONGs están bajo presión porque algunos de los nuevos actores han cuestionado la legitimidad

de las ONGs en su función como 'representantes' de los intereses de los pobres, y en su práctica de imponer condiciones para prestar servicios sociales a los sectores organizadores de los pobres.

Algunas organizaciones argumentaron que las ONGs deberían servir a las organizaciones sociales según los criterios y las necesidades postuladas por las propias organizaciones, y no al revés,⁵¹ lo que significaría un cambio de la 'oferta' de los servicios por parte de las ONGs, a una readecuación a las demandas de los sectores populares, o sea, una actitud más participativa. Vinculada con este cuestionamiento está la discusión sobre las ONGs como 'actores propios' en la sociedad civil, con cierta autonomía para actuar, en vez de actuar como

"(...) agentes subsidiarios orientados hacia el apoyo temporal y profesional a iniciativas de los mismos pobres para ampliar sus espacios en la sociedad".⁵²

El papel de las ONGs y su relación con el Estado es otro tema bajo discusión, recién emerge en Centroamérica, y muestra varias facetas. La más discutida es la función de las 'ONGs gubernamentales': con la creciente privatización de los servicios sociales los neoliberales han descubierto en las ONGs los actores más idóneos para ejecutar en forma eficiente y rápida servicios sociales (salud, educación, vivienda, etc.) entre los sectores antes apoyados directamente por el estado.⁵³ Los opositores a esta nueva función temen que las ONGs están sustituyendo las

⁵¹ Ver *Pensamiento Propio* 87 (Enero-Febrero, 1992), una entrevista con Wilson Campos (Coordinador General de Asocode) con reacciones en *Pensamiento Propio* 90 (Mayo) y 91 (Junio). Una reacción de las agencias internacionales fue publicada en *Informativo ONGs Internacionales* (Junio-Julio, 1992), publicación del Secretariado de Coordinación de los ONGs Internacionales en Nicaragua.

⁵² *Documento básico de Montevideo II* (Cebemo 1993). Mimeo, op. cit. p. 21.

⁵³ Ver por ejemplo el Documento de Trabajo del Banco Mundial: Félix Bombarolo et. al. *El rol de las Organizaciones No Gubernamentales en la Reducción de la Pobreza: Lecciones de América Latina y el Caribe* (Washington: Banco Mundial 1992).

funciones del estado, y facilitando el proceso del ajuste estructural con sus medidas de 'compensación social'.⁵⁴

Otras maneras para las ONGs de relacionarse con el estado son el trabajo de cabildeo (influir sobre las políticas de los gobiernos), la participación activa en la preparación de nuevas políticas oficiales, o la capacitación de funcionarios estatales. La función probablemente más importante de las ONGs, si entran en relaciones con el Estado, es su poder para asegurar una participación más grande y democrática de los grupos vulnerables en la planificación y la toma de decisiones sobre medidas de desarrollo.

Los cambios en las relaciones entre las ONGs y las agencias donantes ya se han mencionado varias veces en el documento. Por un lado existe discusión sobre el deseo de aumentar la independencia de las ONGs centroamericanas frente a sus donantes (más autonomía en la toma de decisiones, programas con financiamiento en bloques para varios años en vez de 'proyectos') y más influencia sobre los planes estratégicos de los donantes. Las agencias requieren por su parte una profesionalización de las ONGs, sobre todo en su capacidad de ejecutar fondos más grandes y proyectos más complejos, y una redefinición de sus responsabilidades con otros actores de la sociedad civil.

Por otro lado surgió en Centroamérica en años recientes el fenómeno del 'financiamiento directo' (*direct funding*): canalizar los fondos de los gobiernos del norte o de las agencias multilaterales (Banco Mundial, BID, PNUD, etc.) directamente hacia las ONGs centroamericanas, excluyendo así el papel intermediario de las agencias no gubernamentales del norte. Con la perspectiva a mediano plazo de una disminución de los presupuestos de las agencias no gubernamentales del norte, no es difícil entender las crecientes

⁵⁴ Ver por ejemplo los trabajos de la ALOP: *Fondos de inversión social, ONGs y agencias de cooperación 1993*; Rachel Garst: *Fis y Fonapaz en Guatemala: ¿una nueva relación ONG-Estado?* (Guatemala: Coinde 1993).

preocupaciones dentro de las agencias del norte sobre este financiamiento directo.

A continuación enumeramos los demás temas bajo discusión para aumentar el impacto de los programas de cooperación, consecuencia de los cambios analizados: la profesionalización y el desarrollo institucional de las ONGs, las reorganizaciones en las agencias del norte, las redes regionales de coordinación y cabildeo, el cabildeo en el norte, y la búsqueda de nuevos recursos y un aumento en la autosuficiencia de las contrapartes centroamericanas.

El nivel de profesionalización de las contrapartes

Mejorar la capacidad institucional (*capacity building*) de las ONGs también es una de las propuestas principales de las nuevas agendas de la cooperación para facilitar la expansión de servicios de las ONGs y contribuir a aumentar el impacto de sus actividades. Las contrapartes (los ejecutores de los proyectos) tendrán que mejorar su nivel de profesionalismo a través de la formación de cuadros técnicos en las ONGs (análisis, formulación de proyectos, evaluación y monitoreo), reorganizar las estructuras internas de dirección (más eficientes y democráticas), y mejorar la administración (hacerla más transparente), desarrollar una organización económicamente sostenible y políticamente independiente, y desarrollar una actitud profesional orientada hacia el 'mercado' de servicios para 'acompañar' a los beneficiarios.

La presión ejercida por las agencias del norte sobre las ONGs, para aumentar su capacidad institucional, no ha estado ausente de fricciones. Cada ONG tiene su propia dinámica y complejidad, y tratar de implementar 'modelos' de reorganización funcionan mal en la práctica. La profesionalización 'forzada' tampoco funciona, porque cada organización tendrá que definir su propia agenda para construir su propia capacidad. Además, el proceso de mejorar la capacidad institucional es lento, y requiere inversiones fuertes, aunque el objetivo del donante sea por lo

general bajar los costos institucionales a través de la reorganización. A veces se utiliza un plan para mejorar la institución como forma de preparar una ONG a ser autosostenible, o sea, como último proyecto de la agencia antes de retirarse como donante.⁵⁵ A pesar de las fricciones mencionadas (y allí radica el debate), la demanda por mejorar la capacidad y el profesionalismo de las organizaciones 'voluntarias' ha sido aceptada como uno de los mecanismos más directos para aumentar el impacto de los programas de desarrollo.

La calidad de las evaluaciones, el monitoreo y la eficiencia administrativa de las agencias

Aunque las exigencias formuladas por las agencias a sus contrapartes parecen con frecuencia demasiado estrictas comparadas con las exigencias hechas a sus propias organizaciones, casi todas las agencias han reorganizado su estructura de toma de decisiones, o están en una fase de reorganización. La necesidad de hacer rendir sus recursos institucionales es la causa principal de estas reorganizaciones, y no tanto los nuevos conceptos sobre sus relaciones con las contrapartes. Parece darse una verdadera revolución dentro del mundo de la cooperación, una actitud de reorientación desde un mercado de la solidaridad hacia un mercado de los negocios, básicamente con el mismo producto. El gran problema es la falta de sincronía en el desarrollo de las contrapartes, enfrentadas de repente con nuevas normas y exigencias. Esta ola de racionalización está enraizada, en parte, en la 'crisis de identidad' de las agencias de cooperación, la creciente competencia entre agencias por los recursos privados, y el rápido crecimiento de las mismas en la última década.

Existe una variedad de medidas que han sido tomadas. Por un lado se presentan dos fenómenos contrarios: la descentralización y la centralización de la toma de decisiones. Ambas medidas podrían

⁵⁵ Según el estudio de Rick James: *Strengthening the capacity of Southern NGO partners*. Occasional paper Intrac No. 5 (1994) p. 8.

bajar los costos de funcionamiento de la agencia, una demanda hecha por parte de los gobiernos. Una organización sin oficina, por ejemplo en Centroamérica, podrá bajar los costos de las comunicaciones, los viajes, y las consultorías abriendo una oficina regional. Algunas oficinas en Centroamérica también han sido cerradas debido a los grandes costos de mantener un equipo de representantes en la región. Estas medidas a veces se explican como una manera de mejorar el acompañamiento de las contrapartes (la descentralización) o de aumentar la participación de las contrapartes en la política de las agencias (la centralización), pero la causa principal detrás de las reorganizaciones parece ser la tendencia a maximizar los recursos institucionales de las agencias.

Por otro lado hay una ola de reorganizaciones internas de las agencias, sobre todo cuando dependen mucho de sus gobiernos, con el objetivo de aumentar el nivel de profesionalización de los funcionarios y la eficiencia institucional. Son procesos lentos y complejos, y todavía es temprano para analizar las consecuencias de dichas políticas hacia las contrapartes. Se justifican de vez en cuando las nuevas políticas de las agencias hacia sus contrapartes o hacia la región con racionalizaciones políticas o sociales, cuando en realidad tienen que ver en gran parte con medidas económicas.

Dentro de las discusiones figuran una serie de propuestas para enfrentar el problema de las agencias sobre la imposibilidad de atender el crecimiento progresivo de los proyectos con el mismo número de personal, como por ejemplo: reducir el número total de proyectos; delegar más actividades (identificación, evaluación, monitoreo) a las contrapartes; construir redes de coordinación entre agencias donantes de la misma contraparte, nombrando una agencia líder (*leading agency*).

Una recomendación adicional, ya mencionada antes, es hacer hincapié en el proceso de aprendizaje basado en experiencias anteriores. En nuestro estudio encontramos una incongruencia entre las nuevas prioridades y la incorporación de

las lecciones del pasado, sobre todo debido a la ausencia de evaluaciones sistemáticas (*impact assessments*). Las evaluaciones todavía se aplican demasiado como mecanismos de 'control' y no como instrumentos de aprendizaje. El 'reencuentro' entre la valoración de los proyectos de cooperación al desarrollo en el pasado y la nueva agenda de prioridades es uno de los desafíos para el futuro.⁵⁶

Redes de coordinación nacional y regional entre ONGs y organizaciones populares

Los proyectos exitosos a nivel local frente al aumento de la capacidad reivindicativa de los marginados no serán sostenibles, si paralelamente no se da un proceso de cambio de las políticas oficiales a nivel macro. Es lógico, porque si no hay una articulación de las demandas y propuestas a nivel nacional y regional, los logros quedan sueltos, y no se profundiza en el proceso democratizador. Una de las interrogantes es si esta articulación constituye una función propia de las ONGs y las organizaciones sociales, o una función propia de los partidos políticos.

Redes regionales de organizaciones populares, como *Asocode* (pequeños productores agrícolas) y *Cocentra* (sindicatos) han defendido la posición de que los partidos políticos tradicionales (sean de izquierda o de derecha) han perdido su legitimidad y su credibilidad como representantes de los intereses populares, y no son capaces de representar a la población marginada. En los últimos años se fortalecieron las redes nacionales y regionales de las organizaciones campesinas y los sindicatos, y éstas buscaron una relación directa con los gobiernos de la región y con las agencias multilaterales, aprovechando la nueva coyuntura política de la paz y la apertura. Las redes regionales desempeñan por ejemplo un papel importante en la formulación de propuestas puestas a la política económica del ajuste

⁵⁶ Me refiero a la discusión sobre "*delinking between programming and performance*". "(...) *the ability to learn and remember is an acknowledged and widespread failing of the development community as a whole*". (Smillie et. al. 1993, op. cit. p. 18).

estructural, y en las consultas sobre el futuro mercado común regional a través de su participación en el *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*. La sombrilla de una decena de redes de coordinación regional (*ICIC*)⁵⁷ pretende así representar los intereses y las demandas de la sociedad civil centroamericana ante sus gobiernos. Por supuesto, hay todo un debate sobre la legitimidad de las redes y la posibilidad de influir y controlar sus decisiones (*accountability*), que no vamos a tocar ahora.

El éxito de los esfuerzos de las redes regionales depende de su capacidad para vincular las reivindicaciones locales con las políticas a nivel macro, y de lograr cambios en las políticas oficiales. Algunas agencias europeas y norteamericanas ya empezaron a entrenar cuadros para fortalecer el trabajo de cabildeo y hacerlo de una forma profesional.

Los opositores de esta nueva función articuladora de las redes regionales de ONGs y organizaciones sociales dicen que por un lado las redes están reemplazando la función propia de los partidos políticos, y por otro lado corren el riesgo de representar un papel protagónico en nombre de los pobres, sin la participación de los pobres mismos. Son los elementos del debate mencionado en el punto anterior sobre la organización de la sociedad civil y el papel de las ONGs como actores de una 'tercera fuerza', o al contrario, como instituciones profesionales prestadores de servicios temporales sin ocupar un papel protagónico.

El trabajo de cabildeo sobre Centroamérica en los países europeos

Hay consenso sobre la necesidad de dedicar más fondos y recursos humanos al trabajo de *advocacy* (información, campañas, cabildeo) y coordinar mejor las agendas y las contrapartes en el norte y el sur, entre Europa y Centroamérica. Como

mencionamos antes, ha crecido la conciencia dentro de las agencias sobre la necesidad de cambiar las causas estructurales de la pobreza, para realmente tener un impacto con sus proyectos de cooperación. Significará influir sobre las políticas de los gobiernos y los organismos multilaterales en el norte (Europa), afectando las libertades y el desarrollo de los beneficiarios en el sur (Centroamérica). Entonces no es suficiente solamente influir sobre las políticas de cooperación de los gobiernos y la Unión Europea, sino también sobre sus políticas monetarias, económicas, la exportación de sus productos agrícolas, etc. Significaría incidir sobre las políticas de las instituciones internacionales (FMI, BM, BID, GATT, etc.), los parlamentos nacionales y el parlamento europeo, y al mismo tiempo sensibilizar el público europeo a través de las campañas públicas.

Una precondition para tener un impacto en estos niveles es asegurar una coordinación internacional estrecha entre las agencias no gubernamentales y sus organizaciones afiliadas. Eso es algo difícil por la competencia entre las agencias y por las diferencias geográficas en Europa. La experiencia de *Cifca*, una red de cabildeo de una docena de agencias europeas dedicada a influir sobre las políticas oficiales hacia Centroamérica, muestra la baja participación de las agencias grandes y de los países clave en Europa (Alemania y Francia). Se han logrado mejores experiencias sobre las políticas de ayuda de emergencia hacia Africa, tema más cercano a los intereses de las agencias.

Una explicación de por qué es necesario retomar las actividades de cabildeo en el norte, aparte de la necesidad obvia de sostener las actividades de la cooperación, es que las agencias, tras la ola de profesionalización y las normas de la eficiencia, recobraron con el trabajo de cabildeo un elemento perdido un poco en los últimos años: la solidaridad internacional.

Podría fortalecerse una nueva división de trabajo entre las partes en el norte y en el sur haciendo menos énfasis sobre las relaciones de dependencia, y actuando con mayor autonomía y

⁵⁷ La *Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana* se estableció en octubre de 1993 en torno a la cumbre de los presidentes en Guatemala. Los miembros fundadores de la ICIC son: CCOD, Asocode, Cocentra, CCC-CA, Uprocafe, Concape, CTCA-ORIT y FCOC.

responsabilidad mutua. Lo que quedará en términos de la cooperación internacional podría ser una multiplicidad de proyectos a pequeña escala entre sectores afines del norte y el sur.

Entonces, en vez de 'solidaridad' sería mejor hablar de una 'lateralización' de la cooperación externa, sin grandes burocracias y mecanismos de dependencia.

No podemos profundizar ahora en las ideas sobre posibles escenarios hacia el futuro, pero en la misma línea, queremos tocar sólo un punto más del debate actual: la autosuficiencia.

Cómo reducir la dependencia: la creciente autosuficiencia

Uno de los escenarios para el futuro de la cooperación al desarrollo, tampoco irrealista para Centroamérica, es la disminución gradual de los fondos totales para proyectos de desarrollo, quedando solamente la asistencia humanitaria durante las emergencias ¿Qué pasará entonces con las instituciones y las ONGs tan dependientes en la actualidad sobre los recursos externos? Por eso, el debate en torno a la posibilidad de generar recursos locales no se adelanta sólo con el fin de irritar a las contrapartes: podría ser una estrategia a más largo plazo para sostener las actividades de los agentes locales de desarrollo.

Hay varias discusiones acerca del autofinanciamiento.

Primero, se recomienda orientar más las actividades hacia el mercado local, y basar los programas en la demanda de la población local y

sus organizaciones. Eso es posible mediante actividades generadoras de ingresos, pero también con muchos proyectos dedicados a los servicios sociales.

Segundo, es aconsejable fortalecer la relación con los gobiernos nacionales, sobre todo en el renglón de los servicios sociales, aprovechando como ONGs la privatización de muchas actividades e instituciones adelantadas por los estados centroamericanos. Se reconoce, no obstante, la dificultad del debate en torno a la participación de las ONGs en los programas de compensación social.⁵⁸

Tercero, los proyectos sin componentes de 'demanda' (ni de parte del mercado ni del gobierno), tendrán que buscar sus recursos dentro de la sociedad nacional, así como las agencias europeas están recolectando recursos para sus proyectos de cooperación en las sociedades europeas. Aunque las sociedades de la región centroamericana son pobres en términos *per capita*, hay una mala distribución de los ingresos nacionales (los ricos son comparativamente más ricos en promedio que en el norte). Mediante campañas públicas, rifas, loterías y otros métodos se podrán generar recursos locales.

La cuarta fuente de recursos no es interna, pero representa un capital grande y sostenible: las remesas de los familiares residentes en el norte hacia la región. Se calculaba que el total de remesas aumentó a 1,2 mil millones de dólares en 1993, y hay estudios sobre la utilización de las remesas como sistema alternativo de crédito.⁵⁹

⁵⁸ Ver nota 54.

⁵⁹ Mario Fuentes y Nelson Alberto Cuéllar. *Los intermediarios financieros no oficiales de El Salvador* (San Salvador: Prisma 1993).

IV. La Crisis en la Cooperación Externa y las Oportunidades para Centroamérica

El presente estudio se ha dedicado a analizar los cambios dentro de las agencias no gubernamentales de Europa y sus contrapartes en América Central en una época dominada por procesos de democratización incipientes.

Aunque la cooperación al desarrollo siempre ha sido tema de discusión, en la primera mitad de la década de los noventa los involucrados en el llamado 'mundo de la cooperación al desarrollo' señalan cambios profundos en la filosofía, las estrategias, las modalidades y los objetivos de la cooperación al desarrollo, vía los canales no gubernamentales.

Efectivamente, se puede hablar de una crisis en el pensamiento tradicional de los actores de la cooperación externa, resultante de una reestructuración del 'sistema' de la cooperación externa. Una tendencia principal (a nivel mundial) es el crecimiento de los recursos para las ONGs y la dificultad de manejar estos flujos en una forma responsable; la otra tendencia son las dudas crecientes sobre los logros (el impacto) y los objetivos de la cooperación dentro de un mundo 'post guerra fría' dominado por la competencia y el mercado.

El nuevo (des)orden mundial después de los cambios traducidos en Europa oriental, no significó un cambio positivo para los mil millones de pobres en los países del sur. Al contrario, la iniciativa privada definitivamente parece la manera hegemónica de conducir las sociedades, y el papel y el tamaño del estado están en juego. Surgió un papel nuevo para las ONGs locales en la sustitución de las actividades normalmente atribuidas al estado nacional: salud, vivienda, educación, asistencia social, etc. Las primeras experiencias en la privatización de los servicios estatales han sido negativas, porque han significado un deterioro para los grupos más débiles. Además hubo un cambio en la función

original de muchas ONGs, desde la autonomía institucional y la complementariedad de las políticas oficiales hacia la sustitución del Estado.

Los recipientes de la ayuda externa, las ONGs y las organizaciones sociales, aparte de haber recibido un nuevo papel en la prestación de servicios sociales, además han ido asumiendo un papel protagónico en el desarrollo de una sociedad civil democrática dentro de circunstancias muy adversas. Como lo hemos analizado anteriormente, es difícil y es un proceso a largo plazo articular actividades a nivel micro hacia un nivel nacional o internacional. La expectativa sobre un nuevo papel de las ONGs probablemente es demasiado exagerada, vista su capacidad limitada de generar cambios a nivel local.

Al mismo tiempo, hubo un crecimiento de los recursos financieros canalizados por las agencias del norte hacia sus contrapartes del sur. La proporción de recursos públicos (de los gobiernos) canalizados por las agencias no gubernamentales creció, pero también creció rápidamente el total de los recursos. O sea, la proporción canalizada hacia los gobiernos del sur creció menos, comparada con los flujos hacia las ONGs del sur (aunque este crecimiento se estancó en los últimos dos años).

Las agencias aumentaron su dependencia hacia sus gobiernos, tanto en términos de las agendas (prioridades) y las formas (normas administrativas y de organización), como en el monto de los recursos. Quedaron muy vulnerables a las fluctuaciones de las políticas oficiales, y una de las maneras de reducir la dependencia ha sido la búsqueda de fondos privados en el 'mercado de la caridad', donde prevalecen el simplismo ('el Tercer Mundo es un desastre') y el asistencialismo en las regiones de emergencia. El rápido crecimiento de su institución organizativa obligó a las agencias a adaptar nuevas normas de eficiencia, reorganizar su aparato administrativo, a 'profesionalizar' a sus

empleados, y a terminar con la cultura tradicional vinculada a 'la solidaridad'.

Aplicando las leyes del mercado al sistema de la cooperación se descubrió un panorama múltiple de deficiencias: falta de profesionalismo, mala administración, toma de decisiones irresponsables, criterios poco transparentes, resultados pobres, y hasta resultados contraproducentes. Así se manifestó una crisis compleja dentro del 'sistema de la cooperación externa', con componentes políticos, económicos, sociales y culturales.

La eficacia de los proyectos fue cuestionada, hasta el punto de que *"la moda es moverse rápidamente de los logros positivos hacia las debilidades obvias de las agencias"*.⁶⁰ Sin embargo, la cultura de ejecutar evaluaciones sistemáticas y estudios sobre el *performance* (desempeño) de las contrapartes para aprender de las lecciones y evitar errores parecidos en el futuro es algo relativamente nuevo.

El tema central de los debates dentro de las agencias es buscar aumentar el impacto de la cooperación no gubernamental con sus recursos limitados comparados con los de la ayuda oficial. La palabra clave es *scaling-up*⁶¹, o sea, aumentar la escala del impacto de sus actividades.

En el capítulo anterior se hizo mención de algunas formas para aumentar el impacto, y deseamos mencionar ahora una forma adicional: la coordinación entre las agencias mismas, pues es algo todavía muy débil.⁶² Ha sido tradicional competir por los recursos y pelearse las buenas

contrapartes. Recientemente vemos intentos serios de coordinar no solamente actividades de cabildeo, sino también de maximizar los recursos con la creación de consorcios de donantes, evaluaciones colectivas, y sistemas de intercambiar información.

La necesidad de coordinar actividades tendrá sus repercusiones para las contrapartes, porque la competencia ha tenido también partes provechosas en el pasado.

Las reorganizaciones, la redefinición de los objetivos y de las prioridades es algo positivo, pero su impacto sobre las contrapartes aún es desconocido, y su futuro es incierto en cuanto al nivel de donaciones. Desde el principio del presente proyecto, hemos mencionado la baja participación de las contrapartes del sur en las discusiones sobre la nueva agenda de cooperación. Algunas agencias han involucrado a sus contrapartes en el debate,⁶³ pero la mayoría todavía no han comunicado la esencia de este debate a sus contrapartes, ni las han invitado a participar en la discusión.

La actitud de las ONGs centroamericanas ante el nuevo discurso opuesto al discurso tradicional de la 'solidaridad' ha sido defensiva y reactiva. Un factor principal que ocasiona confusión en Centroamérica ha sido la confluencia de dos procesos paralelos: los cambios políticos en la región y los cambios en las agendas de la cooperación externa, ocurridos a principios de los años noventa, generando en realidad dos desafíos diferentes para las contrapartes en Centroamérica: adaptarse a la nueva coyuntura política en la región, y al mismo tiempo a las nuevas exigencias de las agencias de cooperación externa del norte.

⁶⁰ Smillie et. al. 1993, *op. cit.*, p. 15.

⁶¹ Ver John Clark, *Democratizing Development: The role of voluntary organizations* (London: Earthscan 1991); Michael Edwards & David Hulme (eds.) *Making a Difference: NGOs and development in a changing world* (London: Earthscan 1992).

⁶² Ya en 1991 se señaló: *"La coordinación entre todos nosotros en la tarea de forjar agendas y plataformas comunes para el futuro, respetando la identidad de cada uno, es una tarea urgente y fundamental"*. (Pauline Martin de Oxfam-Inglaterra, durante la III Consulta Internacional sobre la cooperación externa con Centroamérica; CCOD/COINDE 1991, *op. cit.*, p. 33).

⁶³ Ya hemos mencionado la consulta de *Cebemo* en América Latina (*Montevideo II*), y señalamos el esfuerzo *Discerning the Way Together* (ICCO, Pan para el Mundo, EZE, Christian Aid), la Iniciativa Belga (*De Ekstermolengroep*) y varias consultas bilaterales de las agencias europeas con sus contrapartes en los últimos años.

Pero el nuevo ambiente 'post guerra fría' y la 'post crisis centroamericana' han brindado también nuevas oportunidades a los centroamericanos en relación con la nueva agenda de cooperación.

Primero, el fin de la injerencia militar norteamericana en la región es sin duda un producto positivo del final de la guerra fría, y llevará a la despolitización necesaria de la cooperación externa.

Segundo, las discusiones sobre las políticas futuras (en general y para Centroamérica) dentro de las instancias de cooperación del norte (incluso las agencias europeas) todavía no han concluido. Aún existen entonces posibilidades para las contrapartes centroamericanas de influir sobre 'la nueva agenda' para la región.

Tercero, la mayoría de las agencias en Europa y en Norteamérica siguen siendo en principio aliadas de las ONGs y de las organizaciones populares en Centroamérica, y desean aportar soluciones alternativas a la presente 'avalancha neoliberal' en la región, realizando además actividades de cabildeo hacia las instancias oficiales en el norte.

Una manera de participar más activamente en los debates de las agencias es presentarles propuestas propias y nuevas, a ser integradas en una agenda de las ONGs centroamericanas para el futuro. Para tener realmente impacto como contrapartes, hay

que presentar propuestas concertadas y sobrepasar las negociaciones individuales entre agencias y contrapartes. El sentimiento de rivalidad entre las ONGs de la región tiene que superarse; ésta es una precondition clave. Otros pre-requisitos son conocer a fondo los temas centrales del debate vigente entre las agencias europeas (este informe quizás sea un aporte pequeño para ahondar en este conocimiento, aunque necesita profundización y seguimiento), y también tener la disposición de discutir con franqueza las debilidades y aprender de los fracasos del pasado.

En resumen, a pesar de la crisis en el mundo de la cooperación externa, cuyos efectos también se dan entre las agencias y las contrapartes activas en la región centroamericana, se han generado nuevas oportunidades para redefinir el papel de los actores en el proceso de desarrollo y democratización de Centroamérica.

El discurso de las agencias europeas hacia el público europeo siempre ha hecho énfasis sobre la estrecha y profunda relación con las contrapartes, llegando hasta a pretender además funcionar como 'la voz de los pobres' en el norte. En este momento importante para la región, dados los nuevos espacios de expresión, es clave para las ONGs y las organizaciones populares utilizar activamente y en forma concertada, el espacio ofrecido implícitamente en la actualidad por las agencias europeas.

Bibliografía

- Ashoff, Guido. **La cooperación para el desarrollo entre la comunidad europea y América Latina: Experiencias y perspectivas.** IRELA, Documento de Trabajo No. 16. Madrid, 1989.
- Barraclough, Solon *et. al.* **Aid that Counts: The Western Contribution to Development and Survival in Nicaragua.** TNI/CRIES. Amsterdam/Managua, 1988.
- Bebbington, Anthony ; Thiele, Graham; *et. al.* **Non-Governmental Organizations and the State in Latin America.** Routledge. London/New York, 1993.
- Bombarolo, Félix *et. al.* **El rol de las organizaciones no gubernamentales en la reducción de la pobreza: lecciones de América Latina y el Caribe.** Banco Mundial. Washington, 1992.
- Brodhead, Tim *et. al.* **Bridges of Hope: Canadian Voluntary Agencies and the Third World.** North-South Institute. Ottawa, 1988.
- Bye, Vegard. **Nordic Cooperation with Central America: From Symbolic Solidarity to a Vital Partnership.** NUPI. Oslo, 1992.
- Campos, Andrés. **La cooperación no gubernamental de los países nórdicos en Centroamérica: los dilemas de la relación futura.** Documento presentado ante la Consulta Nórdica. Managua: Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. San Salvador, 1992.
- Carrera, Maribel *et. al.* **ONGs, sociedad civil y estado en Guatemala: elementos para el debate.** AVANCSO/IDESAC. Guatemala, marzo 1990.
- Carroll, Thomas. **Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development.** Kumarian Press. West Hartford, 1990.
- Clark, John. **Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations.** Earthscan. London, 1991.
- Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. **Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica: documentos de la II Consulta Internacional.** CCOD. San José, 1990.
- Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. **III Consulta Internacional sobre Cooperación Externa para Centroamérica.** COINDE/CCOD. Guatemala, 1991.
- CRIES. **Las ONGs y la sociedad civil en Centroamérica; Informe síntesis del proyecto de investigación regional.** Nicaragua. Noviembre, 1990.
- Crombrugge, Geneviève *et. al.* **Evaluation of EEC-NGO cofinancing in relation to institutional support for grassroots organisations in developing countries.** Brussels: COTA, 1993.
- Diamond, Larry; Linz, Juan J. *et. al.* **Democracy in Developing Countries: Latin America.** Vol.4. Boulder: Lynne Rienner Publishers 1989.
- Dubois, Alfonso. **Las organizaciones no gubernamentales en el debate sobre el desarrollo.** CIP. Papeles para la Paz Madrid, 1993.
- Dunkerly, James. **Power in the Isthmus: A political history of modern Central America.** Verso. London, 1988.
- Edwards, Michael; Hulme, David. **Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World.** Earthscan. London, 1992.
- Edwards, Michael; Hulme, David. **NGOs and Development: Performance and accountability in the 'New World Order'.** Mimeo, 1994.
- Farrington, John; Bebbington, Anthony Eds. **Reluctant partners: Non-governmental organizations, the state and sustainable agricultural development.** London/New York: Routledge, 1993.
- Federación de Ong's de Nicaragua. **Democracia y desarrollo participativa: ponencias del III Encuentro Internacional de ONGs.** Managua, 19-21 de noviembre de 1990. Federación de ONGs. Managua, 1991.

Friedmann, John. **Empowerment: The politics of Alternative Development.** Oxford: Blackwell, 1992.

GOM. **Eindrapport Stuurgroep Impactstudie Medefinancieringsprogramma.** 4 tomos. Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering. La Haya, 1991.

González, Víctor. **Las organizaciones no gubernamentales: nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña.** PREIS. San Salvador, 1991.

Hansen, Finn. **¿Coherencia o contradicción?: Las políticas de la Unión Europea, el caso de Centroamérica.** CRIES, Documento de Trabajo No. 94/4. Nicaragua, 1994.

Hellinger, Doug *et. al.* **Aid for Just Development.** Lynne Rienner. Boulder, Colorado, 1988.

Holt, Eric. **Las ONG y la crisis centroamericana.** CRIES. Mimeo, 1988.

Jackisch, Carlota. **Las corrientes ideológicas europeas y su impacto sobre América Latina.** Contribuciones No. 4 Octubre-Diciembre. Buenos Aires, 1987.

James, Rick. **Strengthening the capacity of Southern NGO-partners.** Occasional Paper 5 Intrac-Oxford, 1994.

Kaimowitz, David. **NGOs, the state and agriculture in Central America.** Bebbington *et al.* 1993.

Klaveren, Alberto Van. **Europa y la democratización de América Latina.** Nueva Sociedad, No. 85. Septiembre-Octubre. Caracas, 1986.

Korten, David. **Third generation NGO-strategies: a key to people-centred development.** World Development. Supplement vol 15 "Development Alternatives: The Challenges for the Poor". Oxford, 1987.

Korten, David C. **Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda.** Kumarian Press. Connecticut, 1990.

Kruijt, Dirk. **Monopolios de Filantropía: El caso de las llamadas 'Organizaciones No Gubernamentales'**

en América Latina. Polémica, No. 16 Enero-Abril. San José, 1992.

Lehmann, David. **Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the post-war Period.** Polity Press. Cambridge, 1990.

Lewis, David. **NGOs and international aid in Central America: The development dialogue between North and South.** Paper presented at the CCIC consultation 'NGOs and the North-South Dialogue in the 1990s. Quebec, 8-12 May 1990.

Macdonald, Mandy. **El Este, el Oeste, el Sur: Acontecimientos recientes en Europa y sus repercusiones en Centroamérica.** Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica. Concertación 1990. San José, 1990.

Mora Alfaro, Jorge. **Los avatares de la democratización en Centroamérica: participación ciudadana o exclusión política y económica.** En: Regine Steichen, Democracia y democratización en Centroamérica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, 1993.

Nerfin, Marc. **The relationship NGOs, UN agencies, governments: challenges, possibilities and prospects** Development, international cooperation and NGOs. IBASE/UNDP. Río de Janeiro, 1992.

OECD. **Voluntary Aid for Development: The Role of NGOs.** OECD. París, 1988.

OECD. **Directory of Nongovernmental Development Organizations in OECD Member Countries.** OECD. París, 1990.

OECD. **Development Cooperation: Aid in Transition. 1993 DAC Report: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee.** OECD. París, 1994.

Ortega Carpio, María Luz. **Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en España y sus estrategias de acción en Centroamérica.** Tesis para la Universidad de Córdoba. Facultad de ciencias económicas y empresariales. España, 1993.

Padrón, Mario. **Desafíos de la cooperación al desarrollo no gubernamental para los centros de**

- promoción Socialismo y Participación.** Lima, Diciembre 1988.
- Pearce, Jenny. **NGOs and social change: agents or facilitators?** Development in Practice. Oxford, 1993.
- PREAL. **Europa-América Latina: El desafío de la cooperación.** Editorial Pablo Iglesias. Madrid, 1988.
- Randel, Judith; German, Tony eds. **The Reality of Aid.** ICVA/EUROSTEP/ACTIONAID. London, 1993.
- Randel, Judith; German, Tony eds. **The Reality of Aid.** ICVA/EUROSTEP/ACTIONAID. London, 1994.
- Reisen, Mirjam Van. **We do less than better: Performance of aid policies in Western Europe after the end of the Cold War.** Paper for the VIIth Conference of EADI. September, 1993.
- Reuben, Wiliam. **El papel de las ONG en la cooperación europea hacia Centroamérica.** Ruben *et. al.*
- Ribera, Josep; Ayuso, Ana. **El papel de las ONG en la cooperación internacional para el desarrollo: perspectiva del ámbito del Estado español.** Tiempo de paz. Madrid, 1994.
- Rosa, Herman . **AID y las transformaciones globales en El Salvador.** CRIES. Managua, 1993.
- Ruben, Raúl; Oord, Govert Van *et. al.* **Más allá del ajuste: la contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centromericanas.** DEI. San José, 1991.
- Sanahuja Perales, José Antonio. **Las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica en los años noventa: ¿Continuidad, reactivación o cambio?** Documento de Trabajo CRIES/TNI No. 94/1. 1994.
- Schennink, Ben *et. al.* **Changes in Eastern Europe and the consequences for Third World policy.** Peace Research Center/Pax Christi/Novib. Nijmegen, 1991.
- Smillie, Ian; Helmich, Henny eds. **Non-Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development.** OECD Development centre. París, 1993.
- Smith, Brian. **More than Altruism: The politics of Private Foreign Aid.** Princeton University Press. Princeton, 1990.
- Sparre, Ulrik *et. al.* **Cooperation Across the Ocean: The Nordic NGOs and Central America.** CCOD. Managua, 1992.
- Spoerer, Sergio. **La diplomacia informal: América Latina- Europa y los organismos no gubernamentales** Nueva Sociedad, No. 90. Julio-Agosto. Carácas, 1987.
- Stein, Eduardo; Arias Peñate, Salvador Coords. **Democracia sin pobreza: Alternativas de desarrollo para el istmo centroamericano.** DEI. San José, 1992.
- Stokke, Olav. **Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden.** The Scandinavian Institute of African Studies. Uppsala, 1989.
- Talavera Williams, Carlos. **Tres generaciones en el pensamiento y práctica de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.** Mimeo, 1993.
- Talavera Williams, Carlos . **El impacto político de la cooperación no gubernamental europea al desarrollo en Centroamérica: contribuciones a un discernimiento conceptual y metodológico.** Mimeo, 1993.
- Torres Rivas, Edelberto. **Centroamérica: La democracia posible.** EDUCA/FLACSO. San José, 1987.
- UNDP. **Human Development Report.** Oxford University Press. New York/Oxford, 1993.
- Visser, Evert; Wattel, Cor . **Las relaciones de cooperación entre la Comunidad Europea y América Central.** Ruben *et. al.* 1991.
- Wedin, Åke. **La 'solidaridad' sindical internacional y sus víctimas: tres estudios latinoamericanos.** Instituto de Estudios Latinoamericanos. Estocolmo, 1991.



Av. Olímpica, Pje. No. 3,
Casa No. 134, Col. Roma,
San Salvador, El Salvador.

Apartado Postal 01-440
Tel./Fax: (503) 2236808,
E-Mail: prisma@nicarao.apc.org

International Mailing Address:
VIP No. 992, P.O. BOX 52-5364,
MIAMI, FLA. 33152.