

M

Universidad Nacional
Sistema de Estudios de Posgrado
Posgrado en Relaciones Internacionales y Diplomacia

MULTILATERALISMO SOCIAL

LAS ONGs Y LA COOPERACION EXTERNA EN LA
TRANSICION DEL CONFLICTO BELICO Y LA CRISIS A LA
CONSTRUCCION REGIONAL DE CENTROAMERICA

Sustentante

Abelardo Morales Gamboa

Merced, junio de 1997

Tesis sometida a consideración del Tribunal Examinador de
Posgrado en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención
en Centroamérica y el Caribe para optar al grado de Magister

**UNIVERSIDAD NACIONAL
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
POSGRADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
Y DIPLOMACIA**

MULTILATERALISMO SOCIAL

**LAS ONGs Y LA COOPERACION EXTERNA
EN LA TRANSICION DEL CONFLICTO BELICO
Y LA CRISIS A LA CONSTRUCCION REGIONAL
DE CENTROAMERICA**

Sustentante

ABELARDO MORALES GAMBOA

Heredia, junio de 1997

Tesis sometida a consideración del Tribunal Examinador de Posgrado en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Centroamérica y El Caribe para optar al grado de Magister.

MULTILATERALISMO SOCIAL

**LAS ONGs Y LA COOPERACION EXTERNA
EN LA TRANSICION DEL CONFLICTO BELICO
Y LA CRISIS A LA CONSTRUCCION REGIONAL
DE CENTROAMERICA**

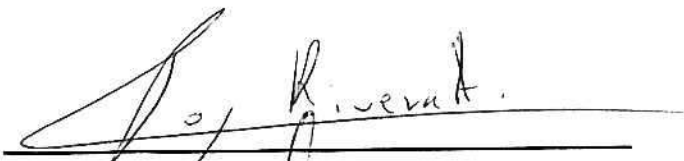
Sustentante

ABELARDO MORALES GAMBOA

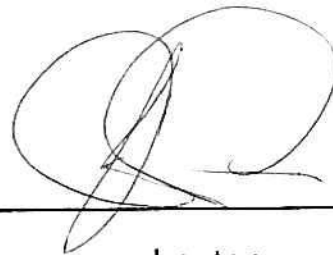
Tesis presentada para optar al Título de Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Cumple con los requisitos establecidos por el Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.

CS 5513 .
BTCA RELACIONES INTERNACIONALES
870296

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR



Director de Tesis



Lector

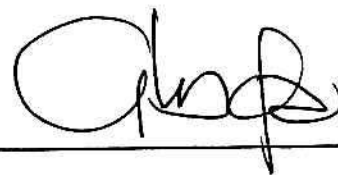


Director del Posgrado en Relaciones
Internacionales y Diplomacia

Lector



Presidente del C.C.P.



Sustentante

RESUMEN

En este informe se analizan las principales tendencias de la evolución de las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante abreviadas como ONGs) centroamericanas, en el curso de las transformaciones políticas que han acontecido en el Istmo, desde la etapa de la crisis y el conflicto bélico hasta la presente caracterizada por la transición en el sistema multilateral regional.

El análisis comprende el estudio de factores históricos e institucionales, presentes en las recomposiciones de la sociedad civil que dan origen al surgimiento y desarrollo de las ONGs; luego, las tendencias consideradas más relevantes de la transición política, económica y regional; así como el impacto de esos factores en las transformaciones institucionales experimentadas por dichas organizaciones. Una dimensión clave de ese proceso se manifiesta en la función y los cambios de la cooperación externa, dentro de la conformación de una serie de vínculos que inauguraron un nuevo modelo de relaciones de cooperación entre agencias externas, contrapartes locales, y organismos gubernamentales de la región y fuera de ella, como parte de lo que se considera un nuevo esquema de multilateralismo social.

Finalmente, el análisis concluye con una reflexión en torno a los cambios institucionales que se operan en las ONGs, así como en el redireccionamiento de sus funciones, dentro de la recomposición más reciente de la sociedad civil hacia una construcción regional emergente.

SUMMARY

This report analyzes the main trends in the development of Non Governmental Organizations (NGOs or ONGs according to their spanish acronym) in the course of the political transformations that have occurred in Central America, from the cycle of crisis and war to the current transition within the regional multilateral system.

The analysis points out to the historical and institutional factors, which intervene in the recomposition of civil society, and which originate the NGOs dynamics and their development. Then it focuses on the most salient trends of the political, economic and regional transition, as well on the impact of such factors in the institutional changes observed in the NGOs. A key question of this process is in the function and changes of external cooperation, and the shaping of a set of links which originates a new model of cooperation between foreign agencies, local counterparts, and regional and extra regional governmental bodies. These elements are part of what is considered a new framework of social multilateralism.

Finally, the study ends with a discussion about the institutional changes that have operated on the NGOs, and about the new directionality of their functions, within the recent recomposition of civil society toward an emerging regionalism.

INDICE

RESUMEN.....	iv
SUMMARY.....	v
LISTA DE CUADROS.....	vii
INTRODUCCION.....	1
Aspectos de la estrategia metodológica.....	6
NOTAS.....	12
CAPITULO I	
ORIGENES Y EVOLUCION DE LAS ONGs EN CENTROAMERICA	13
1. Entre la política y el mercado:	
Las incursiones teóricas en el estudio de las ONGs	14
2. Contexto sociopolítico regional, surgimiento y evolución de las ONGs en Centroamérica.	29
3. Bases conceptuales, modelos y misión de las ONGs en Centroamérica.....	40
4. Factores institucionales asociados a su desarrollo.....	43
4.1. Las orientaciones de las ONGs.....	44
4.1.1. Los programas oficiales de los Estados Unidos.....	44
4.1.2. Las iniciativas del desarrollo en las Iglesias.....	47
4.2. Su función en el desarrollo social.....	49
5. El nuevo contexto regional y las transiciones en las funciones de las ONGs	57
NOTAS.....	63
CAPITULO II	
ESCENARIOS DE LA TRANSICION REGIONAL	65
1. Principales tendencias del desarrollo reciente y algunos desafíos para las ONGs	66
1.1. Proceso de Paz y Derechos Humanos	67
1.2. El Proceso de Integración y la Participación de la Sociedad Civil.....	73
1.3. El Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	78

1.4. Desarrollo Social, Participación y Género.....	83
2. Cambios globales y cooperación internacional hacia Centroamérica	86
2.1. Las políticas de cooperación hacia Centroamérica y sus cambios.....	91
2.2. La Cooperación Externa: El caso de Costa Rica en el contexto regional.....	93
NOTAS.....	105

CAPITULO III

LAS ONGs EN LA CONSTRUCCION

REGIONAL DE CENTROAMERICA..... 106

1. La construcción regional.....	107
2. Las redes y organizaciones regionales.....	110
2.1. Concertación Centroamericana	110
2.2. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.....	116
2.3. Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica	120
2.4. Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción	125
2.5. Programa Regional Coordinado de Educación Popular Alforja.....	127
2.6. La Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana	131
2.7. El espacio social de las redes	135
3. Las ONGs en la transición y la transición en las ONGs.....	141
3.1. Escenarios políticos y la acción de las ONGs en la transición .	143
3.2. Participación civil en el nuevo multilateralismo regional	147
3.3. La transición dentro de las ONGs	151
NOTAS.....	154

CONCLUSIONES..... 155

BIBLIOGRAFIA 169

ANEXO I: DOCUMENTACION CONSULTADA..... 176

LISTA DE CUADROS

CUADRO # 1:	Una categorización de cuatro vías de las Firmas no Lucrativas (NPF)	20
CUADRO #2:	Organizaciones voluntarias tradicionales y organizaciones de desarrollo, según objetivos, métodos de acción e impacto sobre la conducta de los beneficiarios.....	24
CUADRO # 3:	Modelo Trigeneracional de Korten.....	25
CUADRO #4:	América Central: AOD Recibida de los países del CAD. 1980-1992 (Valores en desembolsos netos, millones de dólares y porcentajes).....	88
CUADRO #5:	Costa Rica: Cooperación técnica y financiera aprobada según fuente de financiamiento.....	95
CUADRO # 6:	Principales sectores del área social	97
CUADRO # 7:	Volumen de recursos asignados en áreas de atención.....	98

INTRODUCCION

Durante las últimas dos décadas, Centroamérica ha experimentado un periodo de profundos reajustes que han producido, entre otros resultados, la reconfiguración del Istmo como región¹ y de los escenarios nacionales que le conforman. En ese marco, y como parte de esa misma dinámica de regionalización, emergieron y evolucionaron nuevos actores, con nuevas dinámicas y formas de articulación e interrelación. Los dos momentos que han marcado la historia reciente del Istmo fueron, primero, la crisis bélica y, luego, la reconstrucción con dos componentes: la reestructuración económica y la democratización política de las sociedades nacionales.

Justamente, en el punto de intersección de ambas dinámicas se fue posesionando sobre la voluntad de actores gubernamentales, movimientos de oposición y sujetos activos de diversas colectividades sociales, una suerte de nuevo espíritu de regionalización.

En cierto modo, tales impulsos fueron empujados por factores externos como la distensión ideológica global y la conformación de nuevas entidades supranacionales y bloques de mercados transnacionales. Pero los estímulos más genuinos tuvieron un origen intraregional: las vivencias producidas por los éxodos transfronterizos provocados por la migración forzada, la acción frente al desarraigo y al refugio, y las diversas iniciativas que fuera necesario emprender para abrir espacios políticos favorables a la paz y la democracia, dentro de los esfuerzos del Grupo de Contadora y los Acuerdos de Esquipulas I y II.

Los intentos previos de regionalización, por ejemplo bajo la égida del Mercado Común e inclusive antes con la República Federal y otras tentativas de unidad política, son constantes de una región marcada por continuidades

territoriales, históricas y culturales. Tales empresas han sido también constantemente cortadas por una recurrente intervención externa en los procesos económicos y en los políticos.

Pero también en el pasado reciente, la guerra y la crisis económica estamparon huellas indelebles sobre la dinámica regional. Cualquiera de los esfuerzos emprendidos desde dentro o bien desde fuera de la región, frente a la crisis bélica, partió siempre de una cierta perspectiva regional de dicha crisis. Una historia social compartida se imprime sobre las particularidades de cada sociedad encerrada en sus propias fronteras naturales o artificiales.

El carácter regional del Istmo es un factor que ha estado presente de manera constante en las relaciones internacionales de Centroamérica. Por esa misma razón, la nueva regionalización centroamericana se acompaña de la conformación de movimientos sociales y dinámicas organizativas de carácter transnacional en el área.

En consecuencia, el establecimiento y desarrollo de dinámicas nuevas de acción desde la sociedad civil es, en vista de los anteriores razonamientos, un fenómeno que se alimenta de dos vertientes: 1. de procesos endógenos que les dieron existencia y, 2. de factores externos que se volcaron sobre la región atraídos por la fuerza de una serie de disputas geopolíticas que estuvieron en juego hasta años recientes. Entre ese grupo de nuevos actores regionales, a los cuales hacemos referencia, se ubica a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que han tenido un importante protagonismo en las transiciones estudiadas.

En efecto, el estudio de la evolución de las ONGs centroamericanas en la transición de la crisis a la reconstrucción regional, es uno de los múltiples temas de

una rica biografía política y social de los pueblos que conforman ese territorio geográfico. Se trata del estudio de un fenómeno enmarcado en una dinámica social e histórica, coherente con un cierto patrón territorial y sujeto a una serie de continuidades sociales, que han caracterizado en sí a cada una de las sociedades nacionales.

Se trata de una investigación de las relaciones internacionales de Centroamérica en una doble perspectiva. Primero, porque abarca relaciones que se establecen entre actores centroamericanos asentados en diversos territorios nacionales de la misma región, es decir se trata de un caso de relaciones internacionales de dimensión intraregional. En segundo lugar, es un fenómeno que se gesta con la acción concurrente de actores extraregionales, que tienen un fuerte influjo sobre la conformación de las ONGs como sujetos colectivos de procesos sociales fundamentales de los últimos veinte años en el Istmo.

Finalmente, si se quiere, es también un acontecimiento que testimonia la presencia, poco atisbada, de América Central en los procesos de globalización y que encuentra en movimientos sociales de nuevo tipo una reacción desde la sociedad civil a las democracias de mercado que se han ritualizado en la región y allende sus fronteras, como sistemas políticos subordinados a la apertura económica y que importan del mercado hacia la política los criterios de competencia entre actores².

El estudio se organizó entonces teniendo en mente un objetivo general: *Analizar los procesos de conformación de las ONGs, y las dinámicas asumidas por éstas en el curso de las transformaciones políticas que han acontecido entre el período de crisis bélica y el de las iniciativas de reconstrucción regional del istmo.*

No se trata de un análisis de la evolución histórica, sino de las constantes organizativas que pueden ser observadas en dichas instancias, y su eventual conformación como sujetos políticos o sociales en el ámbito regional.

De allí que fuera necesario plantear como objetivos específicos:

- *Hacer una caracterización general del contexto histórico del conflicto bélico y la crisis de poder institucional en Centroamérica, así como de los elementos que conforman la actual etapa de transición regional.*
- *Determinar y caracterizar los principales factores estructurales e institucionales vinculados al desarrollo de las ONGs en Centroamérica, y su efecto sobre elementos tales como: 1. áreas de acción, 2. sectores sociales, 3. instrumentos de apoyo y, 4. estilo de desarrollo.*
- *Ubicar el impacto de la transición regional sobre el papel desempeñado por las ONGs en el desarrollo, en particular sobre su capacidad de adaptación y respuesta a los nuevos procesos de desarrollo democrático y reestructuración económica.*
- *Examinar el peso de factores externos, particularmente asociados a la nueva direccionalidad de la cooperación internacional, sobre los cambios en las funciones y dinámicas institucionales de las ONGs en Centroamérica.*

Esta es una investigación que pretende hacer una descripción de las principales tendencias que configuran ese proceso, y con esa perspectiva en mente se elaboró la estrategia metodológica que se detalla a continuación.

Aspectos de la estrategia metodológica.

De acuerdo con lo antes expuesto, este es un trabajo que se enmarca en el contexto de los procesos presenciados por la región desde la década de los años ochenta. No se puede señalar con precisión una fecha como punto de partida de las dinámicas estudiadas, aunque ya a inicios de aquella década se manifestaban los indicios de empoderamiento de la sociedad civil frente a estructuras autoritarias y modelos de sociedad cerradas. El análisis de las ONGs entonces se ubica temporalmente a partir de comienzos de la década de los ochenta, como referencia general, hasta nuestros días³.

Espacialmente comprende al istmo centroamericano entendido como región territorial. Si bien en algunos casos particulariza situaciones nacionales, ello no se intenta con propósitos comparativos o para un tratamiento del tema por país, sino porque dichas particularizaciones resultan relevantes para la caracterización regional. Por el istmo centroamericano, se comprende los siete espacios nacionales que incluyen tanto a Belice como Panamá, aparte de las cinco repúblicas tradicionalmente consideradas como parte de Centroamérica.

Las ONGs son un conjunto de organizaciones de variado tipo que surgen y se desarrollan justamente con dimensiones regionales durante esa época. Las precisiones conceptuales respecto a las características de las ONGs serán abordadas en el apartado relativo a la revisión bibliográfica, y también son caracterizadas más adelante con base en elementos de la dinámica y funciones que asumen.

El análisis realizado tuvo diversos puntos de partida. El primero, y ubicado justamente en ese rango de importancia, ha correspondido a una diversidad de

vivencias personales del autor en relación con distintos procesos que caracterizan a las ONGs en su país de origen, pero también en la región.

Nacen tales vivencias del involucramiento personal activo dentro del quehacer de organizaciones de desarrollo en Costa Rica, como el Centro Nacional de Acción Pastoral (CENAP), el Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS) y la Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense (CEDECO). Como parte de las relaciones de trabajo entabladas con esas organizaciones, se pudo presenciar la gestación y desarrollo de diversas iniciativas de concertación y coordinación de trabajo a nivel regional.

Posteriormente, de otras dos experiencias: una como periodista de la Revista Aportes donde el contacto y relación con miembros de ONGs y organizaciones de base fue relevante no solo en el país, sino en la región como conjunto, y la otra experiencia fue el involucramiento directo en actividades de evaluación y estudios sobre la dinámica de diversos esfuerzos regionales de organizaciones de desarrollo, tales como la Concertación Centroamericana, las redes apoyadas por Ibis Dinamarca, la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción (ALOP), y el esfuerzo de concertación del Debate Nacional por la Paz en El Salvador.

Una segunda fuente de datos relevantes ha sido obtenida de los resultados específicos de aquellos trabajos, los que a continuación se detallan:

- La coordinación del proceso de elaboración de diagnósticos para la Consulta Nórdica Centroamericana de Cooperación con Centroamérica, como esfuerzo concertado entre ONGs centroamericanas y de los países nórdicos, con apoyo de las agencias oficiales de cooperación de tales

países. desarrollado entre octubre de 1991 y mayo de 1992.

- La Consultoría Externa para el Proceso de Autoevaluación de la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo, entre setiembre de 1994 y junio de 1995.
- Del estudio regional sobre Redes y Coordinaciones de la Sociedad Civil Centroamericana, apoyado por Ibis Dinamarca, entre Setiembre y Noviembre de 1996.
- De la evaluación Externa del Debate Nacional por la Paz de El Salvador, solicitada por la Oficina de Consultoría Regional en San José de Costa Rica.

Los primeros intentos para sistematizar el problema comenzaron en 1991, con la preparación de una ponencia para la Reunión Internacional de Investigación sobre Organizaciones Voluntarias, realizado en la Universidad de Indiana, en marzo de 1992, bajo el título "The role of the NGOs in the transition toward Democracy in Central America". Ese mismo trabajo fue revisado y discutido en Aarhus Dinamarca, a finales de mayo de 1995, durante la Conferencia "Sociedad Civil y Desarrollo en Centroamérica", organizado por el Foro Centroamericano de la Universidad de Aarhus⁴.

Aparte de las fuentes antes señaladas, el trabajo de investigación se ejecutó bajo un programa que se estructuró en varios momentos. El primer momento correspondió a la fase de revisión documental, para lo cual se precisaron varias fuentes complementarias a los resultados de los reportes técnicos y ponencias de los trabajos antes referidos.

Entre las fuentes documentales se privilegió la consulta de documentos propios de las organizaciones, principalmente de las redes, coordinaciones y asociaciones de organizaciones de desarrollo de la región. Entre los materiales se encuentran informes de reuniones y asambleas, informes de trabajo y documentos de programación estratégica. Un listado de dichos materiales se adjunta al final de este informe (Véase Anexo I). Algunos reportes de consultoría, si bien se usaron como material de consulta, no son citados por petición expresa de las instituciones solicitantes de tales servicios, por razones propias de la naturaleza interna y la circulación restringida de informes de evaluación.

La otra fuente de información se estructuró a partir de una serie de entrevistas a miembros de organizaciones locales y de redes y asociaciones regionales, así como a múltiples informantes regionales con una opinión sólida acerca del quehacer de las ONGs dentro de la dinámica regional estudiada.

Finalmente, la participación en diversos foros organizados para discutir la temática de las ONGs tanto en la región centroamericana como fuera de ella, fue una valiosa fuente de información. Tales foros fueron de dos tipos: a. foros internos para la discusión de informes de consultoría, tales como:

- Reuniones con el Consejo Directivo del Debate Nacional para la Paz de El Salvador, para la presentación y discusión del informe de Evaluación Institucional de Debate Nacional para la Paz, diciembre de 1994, en San Salvador.
- Asamblea de Concertación Centroamericana para discutir el informe de la Autoevaluación de la CCOD y definir lineamientos para el rediseño de la red, junio de 1995, en Managua.

- Foro Regional sobre Redes y Coordinaciones de la Sociedad Civil Centroamericana para la discusión del borrador del estudio regional sobre Redes y Coordinaciones de la Sociedad Civil Centroamericana, organizado por Ibis Dinamarca, Ciudad de Guatemala, Noviembre de 1996.

Foros públicos y de carácter externo, a nivel regional e internacional, entre ellos:

- 1991. Reunión Internacional de Organismos no Gubernamentales. "Reunión de Cotonú". Fundación de Francia. Cotonú. Benín. Africa Occidental. 8-11 de Enero 1991.
- 1991. "Interaction Forum. Building a Worldwide NGO Movement: People, Participation and Policy". Annapolis. Maryland. 29 de Abril al 1 de Mayo 1991.
- 1991. "The Changes in International Politics on Central America". Conference of American and U.S. NGOs. Washington Office on Latin America. WOLA. Washington D.C. 10-12 de Junio. 1991.
- 1992. "International Meeting of Research on Voluntary Organizations". Indiana University. Indianapolis. Marzo 1992.
- 1992. "Consulta Nórdica Centroamericana de Cooperación Internacional con Centroamérica". Coordinador del Equipo de Apoyo. San Salvador. 9-10 Abril 1992.
- 1994 Symposium on "Sources of Innovation in Multilateralism", Lausanne, Suiza, 26-28 de Mayo 1994.

- 1995 Conferencia Internacional "Sociedad Civil y Desarrollo en Centroamérica", organizado por el Foro Latinoamericano, Universidad de Aarhus, Dinamarca, 26 y 27 de mayo.
- Simposio "The Future Multilateralism: Tasks and Political Foundations", co-organizado por la Universidad de las Naciones Unidas y FLACSO Costa Rica en el marco del programa "Multilateral United Nations System". San José, 18-19 de diciembre 1995. Coordinador Nacional.

En síntesis, el resultado de esta investigación de tesis combina diversos instrumentos de recolección de información y análisis y, al mismo tiempo, reúne experiencias de trabajo que corresponden a diversos momentos del quehacer profesional y del interés académico del autor en el tema. Este informe representa la culminación de esas diversas actividades, cuya síntesis fue alcanzada gracias a la ejecución del proyecto de tesis en la Maestría de Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Universidad Nacional. Ello ha permitido experimentar una variedad de perspectivas, ensayar también nuevas ideas y posibilidades analíticas sobre el tema; pero fundamentalmente ha sido una experiencia de investigación donde los límites entre el estudio académico y el involucramiento directo en la vida de las organizaciones resultaban a veces difíciles de establecer. Sin embargo, siempre fue posible guardar cierta distancia que permitiera pensar con objetividad y hacer los análisis con la mayor independencia de criterio. Justamente, ese fue un aspecto que caracterizó nuestra relación con las organizaciones con las cuales se tuvo contacto y con sus miembros, a quienes se debe gran parte del conocimiento aquí recogido.

NOTAS

1. También hemos denominado a esa dinámica bajo el término de construcción regional, para aludir a esos mismos factores de pacificación y democratización política, reestructuración económica, rediseño de instituciones regionales, y conformación de nuevos movimientos transfronterizos.
2. A propósito de esta discusión, Przeworsky y Limongi (1997) analizan las relaciones entre desarrollo económico y surgimiento de la democracia, y han señalado que la "emergencia de la democracia no es un producto directo del desarrollo económico. La democracia es establecida o no por actores políticos que persiguen sus objetivos, y eso puede ser iniciado en cualquier nivel del desarrollo. Solamente cuando ello se ha establecido las condiciones económicas juegan algún rol: los cambios para la sobrevivencia de la democracia son mayores cuando el país es más rico". (p. 177).
3. Antes de esa década, y casi desde el siglo pasado, existieron organizaciones que cumplían funciones similares a las ONGs, sin embargo ni cuantitativa ni cualitativamente tenían la relevancia que estas organizaciones alcanzaron a partir de los ochenta.
4. Algunas ideas contenidas en esta tesis fueron discutidas y compartidas con Carlos Sojo en la preparación de la ponencia "Concertación insostenible: Estado y Organismos no Gubernamentales en la política costarricense de desarrollo sostenible", presentada al Seminario "ONGs y Políticas Públicas en México y Centroamérica", realizada en el Colegio de México, Julio 17-18 1996 (Morales y Sojo, 1996). Debo agradecer a Carlos las interesantes ideas que me aportó ese trabajo conjunto para esta investigación.

070296

BTCÁ RELACIONES INTERNACIONALES

CAPITULO I

***ORIGENES Y EVOLUCION
DE LAS ONGs EN CENTROAMERICA***

1. Entre la política y el mercado:

Las incursiones teóricas en el estudio de las ONGs

Penetrar en el análisis de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) implica tratar de establecer primero algunas precisiones en torno a las relaciones conceptuales entre ONGs y sociedad civil. Ese es un campo de polisemias y, frente a la controversia que por ello se suscita, este trabajo no puede pretender dar respuesta a cuestiones irresolutas en ese debate emergente, sino, en algún sentido más general y modesto, tratar de ubicar el tema de esta tesis en el contexto de tal discusión.

Así por ejemplo, a finales de la década de los ochenta, durante una reunión entre académicos europeos y latinoamericanos, un destacado intelectual europeo aseveró que "Europa Occidental es la cuna de la sociedad civil" (Giner y Moreno, 1989, p.1). En el momento de la discusión y comentarios, otro de los participantes replicó que la cuna de la sociedad civil está en el mercado. Tal polémica muestra la complejidad de una discusión que se plantea ahora en el medio intelectual en torno a los intentos de reinvención de un concepto que tiene en el pensamiento de Hobbes y Rousseau, al menos dos fuentes distintas de interpretación filosófica. Pero también en la práctica se genera debate y controversia entre los distintos actores de la llamada sociedad civil, por cuanto cada quien dice representarla a su manera.

De acuerdo con el desarrollo de la "civilización burguesa" europea, la sociedad civil como entidad histórica reunía cinco características fundamentales: individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase. Bajo tal definición,

sociedad civil resulta un concepto paradigmático, derivado de la más clásica tradición liberal, y hoy en día se hacen eco de ella desde los neoliberales, hasta los neopopulistas y neorevolucionarios. En todo caso, parece una categoría fácilmente encajable dentro de cualquier neologismo político, pero es importante tratar de rescatar su precisión académica.

Al ponerse de moda su uso, el concepto ha llegado a perder toda especificidad y se convierte en una categoría manipulable a la que cada quien le otorga los significados que se le antoja. Mientras que desde la visión economicista de quienes ubican a los sujetos a partir del lugar que ocupan en el mercado, la sociedad civil estaría constituida primordialmente por actores económicos, y por los actos ligados a la producción y a las transacciones en los espacios de la circulación y los negocios; para quienes tienen una visión sustentada en la política esa entidad emerge a partir de la diferenciación entre sociedad-estado, y está compuesta por actores que buscan apropiarse de expresiones de pluralismo desde fuera de los aparatos del sistema político y esferas del poder, como la iglesia y otras instituciones sociales.

El uso más convencional del término, se refiere a la sociedad civil como la esfera históricamente constituida por los derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y mutua concurrencia en la persecución de sus intereses e intenciones privadas quedan garantizadas por el estado y la ley (*idem*).

Según tal definición, la dualidad sociedad civil estado se resuelve en el tanto en que el segundo no interfiera en la esfera reservada por la ley al ámbito privado, sino que más bien garantice su inviolabilidad.

Sin embargo, esa invocación es polémica pues como asegura Lechner (1995), la noción de sociedad civil

"juega con la ambigüedad; se sustrae a la prohibición legal y el tabú que pesa sobre toda actividad política, a la vez que impulsa la movilidad social" (p.5).

Esa posición, claramente enmarcada dentro de la experiencia histórica latinoamericana, postula el desarrollo de la sociedad civil como resultado de un proceso de diferenciación de la sociedad frente a los agentes del modelo de estado autoritario.

En términos también más específicos, su invocación alegórica alude al comportamiento de una ciudadanía activa no solo en el ámbito del sistema político, sino también en las demás esferas donde se producen diversos procesos de recomposición y cambio de la sociedad, como por ejemplo en la arena del mercado con sus consecuentes dinámicas de globalización, transformación tecnológica y dispersión/reagrupamiento de clases y categorías sociales. La afirmación de ciudadanía activa¹, supone la existencia de formas de ciudadanía pasivas que aparecen subordinadas a las dinámicas del poder o sistema político y muestran poca capacidad de actuación autónoma para constituirse en sujetos sociales. Entre tanto, la figura de la ciudadanía activa cobra relieve a partir de la capacidad de las fuerzas sociales para lograr autonomía y capacidad de acción dentro del sistema político y económico, en torno a acciones que correspondan a sus legítimos intereses.

En Centroamérica, como en el resto de América Latina, los procesos de ajuste económico y reforma productiva están derivando en la irrupción de nuevos

sujetos, algunos aparecen diseminados bajo conglomerados aparentemente amorfos, con siluetas que desbordan los modelos analíticos convencionales, también bajo segmentaciones y reagrupamientos que obligan a reconceptualizar las categorías que antiguamente servían para caracterizar los universos totalizadores, como la clase obrera, el proletariado o sencillamente, al pueblo.

Esas reconfiguraciones también están referidas a la aparición de nuevas dinámicas asociadas, especialmente, a los efectos culturales de la planetarización tecnológica de la comunicación y la videopolítica. De acuerdo con García Canclini (1995), se ha comenzado a entrar en un proceso sometido a la fuerza de los medios de comunicación electrónica, en el que se produce

"una reestructuración general de las articulaciones entre lo público y lo privado que se aprecia también en el reordenamiento de la vida urbana, la declinación de las naciones como entidades contenedoras de lo social y de la reorganización de las funciones de los actores políticos tradicionales" (p. 23).

En lo que los distintos defensores y apologistas de la sociedad civil parecen coincidir, en principio, es en proponerla como una entidad histórica en oposición al estado. Algunos, inclusive, la hacen aparecer como una cierta comunidad igualitaria en la que se desdibuja la heterogeneidad y la diseminación que realmente existe al interior de los conglomerados amorfos en que se van configurando las sociedades.

Como se señaló en un principio, este estudio no tiene el cometido de profundizar en el uso problemático del concepto, aspecto que es discutido más ampliamente por autores ya citados (Lechner, *op. cit.*; García Canclini, *op. cit.*) y

otros que lo han aplicado a análisis de realidades concretas (Rojas y Sojo, 1996; Serbin, 1996; García, 1994; Gellner, 1991). Interesa más bien vincular el tema con diversas interpretaciones en torno al lugar de las Organizaciones no Gubernamentales en ese proceso de configuración de la llamada sociedad civil.

Diversos autores coinciden en clasificar a las organizaciones voluntarias, caso en el cual también se incluye a las ONG, como partes integrantes de la sociedad civil, pues surgen y se comportan como entes diferenciados de la figura y acción del Estado, con el que también podrían mantener una cierta relación tanto de conflicto, como de negociación y colaboración (Bratton, 1989 y Jenkins, 1986).

La mayor parte de autores que se han preocupado por hacer algunas precisiones conceptuales chocan con la dificultad que presenta el término mismo². Por otra parte, bajo el concepto se ha incluido generalmente a una variedad tan amplia de organizaciones que cualquiera de los términos empleados para denominarlas (el uso norteamericano de "organizaciones no lucrativas" o el de uso más común en Latinoamérica de "organismos de desarrollo" o, bien, el más general de ONGs, adoptado en este trabajo), dicen realmente poco acerca de su naturaleza.

La falta de literatura y el escaso debate del tema en círculos académicos, explican a veces las deficiencias en cuanto a las categorías más apropiadas para identificar a esos nuevos actores del desarrollo social. En la tradición estadounidense, se las considera como organizaciones diferenciadas tanto del sector gubernamental, de ámbito privado y con funciones concernientes a la acción pública, pero también distintas al sector privado de las empresas lucrativas.

De allí se deriva también su definición como organizaciones del tercer sector de la sociedad (Powel, 1986).

Pero entre las dificultades para una definición más precisa sobresalen tres dualidades. La primera se refiere a la oposición ya señalada entre agencias de gobierno y agencias no gubernamentales, entre las cuales resulta difícil identificar las diferencias entre sí, a no ser las derivadas de su naturaleza jurídica, pues las funciones que desempeñan unas y otras en la atención de lo público son similares. Tanto en términos de su misión como de su actividad, de acuerdo con Gidron, Kramer y Salamon (1992), las organizaciones del tercer sector de la sociedad,

"en la medida en que asumen un rol mayor en la provisión de servicios financiados por el estado, tienden inevitablemente a quedar circunscritos en la misma órbita de las regulaciones y requerimientos que afectan la acción del estado" (p. 28).

En América Latina, donde de acuerdo con Lechner (op. cit.) ese sector de la sociedad civil emergió en una relación conflictiva con el estado autoritario, suple una serie de servicios bajo los cuales se configura un cierto mini estado de bienestar paralelo; y pese a las razones ideológicas originales de tal separación, las relaciones entre ONGs y gobierno, en la última década, se han comenzado a expandir en dirección hacia sistemas más comprensivos de atención a lo social.

La segunda dualidad tiene relación con la separación entre la naturaleza formal no lucrativa con el afán de ganancia y competencia de las empresas y organizaciones comerciales. Esto es precisamente más notorio en el caso de organizaciones no lucrativas que emergieron en Estados Unidos sujetas a estrategias y actividades de organizaciones empresariales. Al respecto,

Hansmann (1986) elabora una tipología que deja en claro que esas entidades no lucrativas, al menos en el contexto de ciertos países desarrollados y en particular de los Estados Unidos, cumplen una función suplementaria a las actividades de las empresas y al funcionamiento del mercado. Al menos un sector de ellas se constituyó en asociación con ciertas estrategias empresariales que se expandieron fuertemente a partir de la década de los setentas. De allí que en el esquema estadounidense del *Non Profit Sector (NPS)*, tales modelos se desplacen de la filantropía tradicional a estrategias empresariales más diversificadas de asociaciones caritativas, comerciales, mutuales y empresariales.

CUADRO # 1
UNA CATEGORIZACION DE CUATRO VIAS
DE LAS FIRMAS NO LUCRATIVAS (NPF)

	Mutuales	Empresariales
Donantes o Caritativas	-Causas Comunes: Sociedad Protectora de Animales, etc. -Asociaciones de Socorro -Clubes Políticos	CARE Colectas públicas (Teletón) Administración de Servicios: museos, parques, etc.
Comerciales	-Clubes Corporativos: Asociaciones de Automovilistas, Uniones de Consumidores, Clubes Sociales, Asociaciones de empresarios.	Servicios Privados de Educación Hospitales Privados y Servicios de Salud Guarderías, asilos de ancianos, etc. (Nursing Homes)

Fuente: Hansmann (1996).

Si bien el modelo de Hansmann no calza estrictamente con el tipo de organizaciones que analizamos para el caso centroamericano, que no surgen de movimientos del mercado, sino del sistema político, sí resulta útil para clasificar algunas iniciativas de ese tipo que existen también en la región con un carácter no lucrativo, pero cuyo comportamiento es coherente con la dinámica reproductiva de ganancias en el mundo de los negocios³.

A diferencia de las anteriormente descritas, aquellas otras, a las que hemos denominado simplemente como ONGs, no tienen un origen en estrategias de diversificación empresarial y, aunque coinciden con dicho modelo en su autodenominación como no lucrativas, esa característica no define el rasgo más importante de su funcionamiento. Nuevamente, la negación de ciertos atributos no califica la naturaleza propia de tales organizaciones.

Finalmente, se plantea una dualidad entre el carácter privado y la función pública de las ONGs. Esa dualidad entre lo privado y lo público de las ONGs fue analizado, por ejemplo, por Anheier y DiMaggio (1990), pero a partir de una visión que asimilaba el análisis de esas organizaciones al modelo de las firmas industriales. Ciertamente la atención puesta en la organización y comportamiento del "sector no lucrativo" de la sociedad, influyó mucho en el desarrollo de una literatura muy convencional sobre el tema desde un sector académico de los Estados Unidos (Young, 1986; Powell, op. cit.; Gidron; Kramer y Salamon, op. cit.), y que ha delineado ciertos parámetros de la investigación académica sobre el mismo.

De acuerdo con Young, no habría un modelo organizacional homogéneo, sino una heterogeneidad en términos de sus formas de organización, división del

trabajo según el nivel organizacional en la industria y las ramas de actividad de cada firma.

Sin embargo, esa distinción entre lo privado y lo público en las ONGs es problemática y para comprender esa dicotomía es importante también poner atención a otras cuestiones.

Por ejemplo, estos grupos también se definen por su carácter voluntario. No obstante dada la complejidad de sus actividades, muchas de ellas han alcanzado un alto grado de profesionalización y de organización burocrática, y sus acciones son desarrolladas mayormente por funcionarios de las mismas y no por voluntarios. En este sentido, las ONGs involucradas en acciones de desarrollo no responden a actividades *ad hoc*, ni a una acción voluntaria en el sentido tradicional.

El carácter voluntario habría que definirlo en función de un conjunto de actividades que se hacen de acuerdo con el interés de los beneficiarios, y no en favor de los intereses de la organización o de sus miembros. Lo importante de ellas, en todo caso, es su función independiente como organizaciones voluntarias privadas para la promoción de la asistencia social y el desarrollo, bajo conceptos, instrumentos, manejo de recursos y control de actividades con completa autonomía de los intereses particulares del Estado y de otras corporaciones sociales, aunque existan formas de coordinación y cooperación con éstas y otras iniciativas sociales.

Otro rasgo importante, según una visión predominante años atrás, era también su vinculación con iniciativas privadas en favor de la prestación de servicios, con métodos y recursos propios, y no necesariamente para demandar al

estado la resolución de los problemas que trataban de atender (Gariazzo; 1989; Jara, 1987; Reuben, 1987).

No obstante, la disposición cada vez menor de recursos obtenidos de fuentes tradicionales ha comenzado a incidir en la búsqueda de otras modalidades de interlocución con el Estado, eso sí, intentando preservar la tradicional autonomía que ha existido entre ambos.

El destino de sus programas son los grupos de población que, por la naturaleza y funcionamiento del sistema social, viven bajo ciertas condiciones desventajosas y padecen el impacto de las desigualdades de la organización de la sociedad. No obstante, el alcance de sus objetivos varía entre dos polos, cada uno de los cuales responde a una visión diferente de sus funciones frente a sus poblaciones meta.

En un polo, se agrupan las organizaciones que definen sus objetivos y funciones estrictamente bajo los términos del voluntariado tradicional y de programas de carácter también estrictamente asistencialista. El interés de estas organizaciones es prestar servicios que alivien las consecuencias de la falta de oportunidades y las carencias provocadas por la pobreza. Sin embargo, la acción frente a la pobreza es el punto de partida y no el punto de llegada de la estrategia de este sector, puesto que no se orientan a resolver estructuralmente esa situación, sino a aliviar sus efectos. En su acción, la pobreza es una realidad dada y, por eso, las estrategias enfatizan el carácter individual de los beneficiarios y el tipo de asistencia que suministran reproduce manifestaciones pasivas de una conducta individualista.

En otro polo, se identifican organizaciones que también prestan ayuda

social, pero establecen una relación integral de sus programas con los elementos propios de la realidad social que generan las causas de la pobreza y determinan su desarrollo. No se limitan a prestar los servicios de asistencia, sino que sus programas están inspirados en una cierta transformación de las condiciones sociales de sus beneficiarios y persiguen el propósito de resolver la pobreza desde sus causas y no sólo de atenuar sus manifestaciones.

CUADRO #2
ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS TRADICIONALES Y ORGANIZACIONES DE DESARROLLO, SEGUN OBJETIVOS, METODOS DE ACCION E IMPACTO SOBRE LA CONDUCTA DE LOS BENEFICIARIOS

	Organizaciones voluntarias tradicionales	Organizaciones de desarrollo
Objetivo	Prestar servicios que alivien la pobreza o atender necesidades causadas por situaciones de emergencia	Buscar las transformaciones de las condiciones sociales que originan la pobreza.
Método de acción	Asistencialista	Desarrollo integral
Impacto sobre la conducta de los beneficiarios	Fomento de conductas pasivas.	Involucramiento activo de los beneficiarios en la solución de sus problemas.

Por otra parte, el mundo de las ONGs se diferencia de acuerdo con su ubicación geográfica entre las de los países del Norte y que corresponden más comúnmente a los países industrializados miembros de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), y las de los países del Sur que tienen su marco de acción en Asia, África y América Latina.

CUADRO # 3
MODELO TRIGENERACIONAL DE KORTEN

	PRIMERA GENERACION	SEGUNDA GENERACION	TERCERA GENERACION
Características	Socorro y Asistencia Social	Desarrollo local en pequeña escala	Sistemas de Desarrollo sostenible
Identificación de problemas	Escasez de bienes y servicios	Inercia local	Institucional y político
Dimensión temporal	Inmediata	Duración del Proyecto	Largo plazo
Alcance espacial	Individual o familiar	Vecindario o el pueblo	Región o nación
Actores principales	ONG	ONG + organizaciones públicas y de los beneficiarios	Instituciones privadas que conforman el sistema
Educación para el Desarrollo	Niños hambrientos	Iniciativas de autoayuda comunitaria	Deficiencias en la interdependencia de los sistemas
Orientación Administrativa	Administración de logística	Administración de proyectos	Administración estratégica

Fuente: Korten, 1987.

Pero en lo que atañe a las organizaciones de desarrollo, David Korten (1987) ha propuesto una clasificación más específica en atención a variedad de orientaciones que reflejan las estrategias programáticas de cada una, lo que demuestra también las dificultades para hacer diferenciaciones entre los modelos del voluntarismo tradicional y las primeras. Los tres tipos son: 1. socorro y asistencia social; 2. auto-gestión local; 3. sistemas de desarrollo sostenible. Según

el mismo autor, las tres orientaciones estratégicas coexisten al interior de la extensa comunidad de ONGs y algunas veces dentro de una misma ONG. De igual forma, las diversas tendencias programáticas de las ONGs permiten ubicarlas en tres niveles generacionales (Cuadro #3).

Esta clasificación resulta útil en la medida en que permita ubicar en ella a las organizaciones, no tanto en razón de sus características institucionales o geográficas, sino de sus orientaciones estratégicas. Así es posible discernir las características de ese mundo complejo que conforman las organizaciones de desarrollo o ONGs, entendiendo que entre ellas se interpone una variedad de características que van desde: 1. *la primera generación* del esquema, conformada por organizaciones tradicionalmente asistencialistas que proveen servicios dirigidos hacia personas o grupos por situaciones de desastre, extrema pobreza u otras necesidades; tales organizaciones actúan también bajo el paraguas de la ayuda al desarrollo; 2. pasando por las de *segunda generación* que también pueden proveer ese tipo de servicios pero bajo el objetivo de lograr resultados más allá del periodo de asistencia; 3. por último, las de *tercera generación* que asumen un rol más integral que operacional al dirigir su atención a la facilitación del desarrollo bajo sistemas más permanentes de intervención.

Finalmente, otra cuestión involucrada en el análisis de la evolución de las ONGs en Centroamérica concuerda con la inserción de ese sector dentro de procesos de reconstitución del orden multilateral conocido hasta ahora, y que empieza a ser desafiado por los impulsos de lo que diversos autores han denominado "multilateralismo desde abajo" (Cox, 1994; Kardam, 1994; Knight and Krause, 1995).

En realidad, el término más corrientemente utilizado se denomina "nuevo multilateralismo", acuñado por Hettne en 1992, pero que aquí es retomado de los trabajos de R. Cox (1992) para incluir en su definición

"todas aquellas entidades que podrían resultar relevantes para la negociación relativa tanto a temas generales, como aspectos en sectores específicos de la política, tanto en el nivel mundial como en el nivel de grupos más específicos" (p. 10).

Dicha definición incluye no solo las relaciones entre los estados o sus agencias, sino las relaciones entre actores no estatales. Su alcance puede ser nacional, pero el concepto remite más bien a una dinámica presente en relaciones, a diverso nivel, del sistema global, como el regional centroamericano en este caso. Ese mismo proceso es congruente con la recomposición de la sociedad civil, y que visto en el largo plazo

"permite proyectar la posibilidad de una nueva configuración del poder, de la generación de nuevas formas de estado por parte de las fuerzas sociales y la ampliación de la participación desde la base de la sociedad" (Idem, p. 7).

Por otra parte, la emergencia de un nuevo multilateralismo y el proceso de construcción regional son dos dinámicas que se cruzan en el caso de Centroamérica, bajo la dimensión regional que asumen las ONGs y otros movimientos sociales. En consecuencia, el multilateralismo social se expresa en Centroamérica en la conformación gradual de actores regionales como resultado de ese proceso de recomposición de nuevos sujetos y actores del desarrollo, y que podrían a su vez ser una expresión concreta del incremento de la capacidad

de poder de fuerzas populares, en el interior de la región, con capacidad tanto para incidir sobre procesos de carácter más global, como para desarrollar respuestas más específicas a las necesidades y aspiraciones de la gente. En este mismo escenario, el nuevo multilateralismo y su dimensión social expresan el despliegue de nuevas formas de vinculación no estatales entre ese nuevo andamiaje con programas de cooperación externa, primero centrados en iniciativas privadas pero que luego han ido invadiendo la cooperación oficial.

Con base en las indagaciones antes planteadas, se postula entonces que el análisis de las ONGs en Centroamérica es congruente con el tema de la recomposición de la sociedad civil; que de ella emergen variadas expresiones organizativas de ese sector y que su evolución y dinámica en Centroamérica, coincide con fenómenos de nuevo multilateralismo y de una ciudadanía activa en el ámbito social, donde la cooperación externa ha sido también un pivote central de ese proceso.

En el caso analizado en esta investigación, el entendimiento de los alcances e impacto de las acciones estratégicas de las organizaciones de desarrollo dentro del proceso de regionalización de Centroamérica, debe ser enmarcado dentro del contexto histórico social que les rodea, como de su evolución institucional. Ese aspecto es justamente el que se trata en el siguiente apartado de este capítulo.

2. Contexto sociopolítico regional, surgimiento y evolución de las ONGs en Centroamérica.

Las sociedades centroamericanas experimentan desde inicios de los noventa una transición hacia la resolución de conflictos militares, el establecimiento de sistemas democráticos y la búsqueda de salidas a la crisis económica, como una fase precedida por un periodo de estancamiento productivo e inestabilidad política.

Esa historia comenzó no hará mucho tiempo. De acuerdo con diversos autores y organismos internacionales, Centroamérica fue hasta la década de los setenta una próspera región. Las tasas de crecimiento se mantuvieron en un promedio del 5.5% anual. En 1980 el comercio intra regional había llegado a ser de mil millones de dólares, más del 20% del comercio exterior total de la región mientras que 20 años antes había sido del 6.5%. La deuda externa casi no existía como problema central en ninguna de las economías. Sin embargo, con la excepción de Costa Rica, todos los países de la región estaban gobernados por dictaduras militares (Levitt y Picado, 1989).

1979 parece haber sido un año clave. La vieja dictadura de los Somoza en Nicaragua habría de ser derrotada por un movimiento guerrillero que se convirtió en la fuerza gobernante de ese país durante los diez años siguientes; y en ese mismo año, un movimiento de oficiales jóvenes y políticos reformistas derrocaron al gobierno militar del General Romero en El Salvador. La historia política de Nicaragua y El Salvador tuvo un efecto determinante sobre la dinámica sociopolítica del resto de la región, en especial por los esfuerzos de restauración

hegemónica emprendidos por los Estados Unidos, con base en procesos de reforma política y ayuda económica a sus aliados, y medidas de contención dura a los movimientos de oposición. Pero los cambios en la dirección política que perseguían los diseñadores de tan disímiles estrategias de reforma, no lograron estabilizar esas conflictivas sociedades e impulsar el bienestar de la población (Tangermann, 1995; Vilas, 1994).

Las esperanzas de un futuro mejor fueron rotas por el inicio de guerras civiles. Rápidamente el crecimiento económico de la región se detuvo y los niveles de ingreso per cápita comenzaron a bajar consecutivamente a niveles inferiores a los registrados entre 1978 y 1979. Después de ese segundo año, el comercio dentro de la región declinó por lo menos en dos terceras partes, y la deuda creció alarmantemente (IICA-FLACSO, 1991; Torres-Rivas y Aguilera, 1986).

En medio de la crisis se produjeron otras acciones de "reingeniería política", es decir el impulso de reformas políticas dentro del sistema mismo, para reemplazar a los gobiernos militares por frágiles democracias, sometidas al escrutinio de los ciudadanos en procesos electorales incipientes. Sin embargo, la región, que en las dos décadas anteriores había buscado el camino hacia una mayor integración, se hizo más dependiente, hostil y fragmentada. De acuerdo con el análisis de Torres-Rivas (1987), tales injertos electorales sobre el régimen político autoritario, no provenían de la demanda popular por una "democracia sustantiva", sino como intentos por legalizar la gestión de nuevas autoridades en regímenes políticos que no cambiaban de ropaje (p. 53).

Sin embargo, entre los factores que inducían a esos intentos de reforma electoral, la guerra y la crisis económica planteaban un punto de ruptura sobre el

viejo orden oligárquico. Las actividades de economías todavía primarias y los ensayos para la sustitución de importaciones en las cuales se basaba el modelo de producción, no pudieron soportar el deterioro de los precios y la erosión de los mercados para los bienes de exportación. La polarización ideológica y el enfrentamiento armado provocaron un aumento de los gastos para mantener a los ejércitos, ahuyentaron las inversiones y causaron la fuga de capitales.

A pesar de algunos niveles de recuperación económica que fueron visibles a mediados de los ochenta en Costa Rica, Honduras y Guatemala, la prolongación de la guerra civil en Nicaragua y El Salvador quebraron las posibilidades de un crecimiento para el conjunto de la región.

Los estragos de la guerra y la crisis económica fueron aumentados por la intervención de potencias extraregionales en los conflictos. En particular, la calificación hecha por Estados Unidos de la situación centroamericana, a inicios de la década de los ochenta, como parte del conflicto ideológico y estratégico con la Unión Soviética, le imprimió el carácter de crisis internacional a las demandas por justicia social y participación, y a la búsqueda de transformaciones económicas y políticas en Centroamérica (Aguilera, Morales y Sojo, 1991; Moreno, 1990; Needler, 1988).

Los dos protagonistas de la Guerra Fría dedicaron cerca de US\$12.000 millones de dólares a la defensa de sus intereses en la región entre 1980 y 1991⁴. Pero a pesar de la enorme inversión económica de las potencias extraregionales, los flujos de recursos no contribuyeron al desarrollo económico de mediano y largo plazo, porque los objetivos de la ayuda estuvieron subordinados a los objetivos de seguridad.⁵ Diversas recomendaciones en relación con la puesta en marcha de

una estrategia de largo plazo para resolver el conflicto y para apoyar el desarrollo económico de la zona, no fueron atendidas y adoptadas aunque fuera parcialmente. Por ejemplo, el Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, estableció en su diagnóstico que "a pesar de la considerable ayuda económica externa, en la práctica el nivel de vida del pueblo ha disminuido en un 25%. Ni siquiera Costa Rica, país pacífico y relativamente próspero, ha escapado a las consecuencias de la crisis"(Levitt y Picado, op. cit.).

El costo en vidas humanas y de violaciones a los derechos humanos constituye el registro más dramático de una década de enfrentamiento armado⁶. Pero en lo social, la guerra incrementó los estragos provocados por las condiciones de desarrollo tan vulnerables de los sistemas económicos, y por las desigualdades que caracterizan a las estructuras sociales de estos países. La región siempre ha padecido una situación de miseria endémica que en la década de los ochenta adquirió mayor intensidad y cambia de calidad (Güendell y Rivera, 1991). En 1980, el 63% de la población era considerada pobre y un 40% del total vivía en condiciones de extrema pobreza. Estudios que han medido el fenómeno indican que en 1985,

"un poco más de 18 millones de centroamericanos, de una población total de 25 millones, no cubrían todas sus necesidades básicas, mientras 12 millones se consideraban en extrema pobreza" (Menjívar y Trejos, 1991, p.10).

Tales cifras mostraban un incremento del 72% de la población pobre en relación con la población total y del 48% de la población en extrema pobreza.

Con la aplicación de políticas de ajuste estructural desde mediados de la década, aparecen los llamados "nuevos pobres" que se suman a los "pobres crónicos". Los expertos han señalado que solo en la medida en que exista un esfuerzo de mediano y largo plazo, las sociedades centroamericanas estarían en capacidad de anticipar y prevenir los riesgos de inestabilidad y explosión política, con rasgos cíclicos en la historia de la región, y que el estado de pobreza pueda producir.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, el nivel de vida de la población cayó en al menos un 25% en toda la región. La guerra afectó la infraestructura básica de comunicaciones y transporte, produjo el abandono de haciendas, impedía la recolección de cosechas; situaciones que se agregaban a otros factores que limitaban los ingresos económicos y la satisfacción de necesidades fundamentales.

El 7 de agosto de 1987, con la firma de un acuerdo de paz, los presidentes de cinco países centroamericanos iniciaron un proceso encaminado a la resolución de conflictos regionales, el establecimiento de democracias bajo el escrutinio electoral y la adopción de acuerdos económicos. El Plan de Esquipulas II dio algunos resultados, pero dejó sin resolver una serie de factores que estuvieron asociados al desencadenamiento de la crisis, en especial los relativos a la ausencia de justicia social en los países en conflicto (Opazo y Fernández, 1990; Aguilera, 1989; Gomáriz, 1988).

Un resultado directo de dicho plan de paz fueron las elecciones de 1990 en Nicaragua, donde el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), perdió el control del poder. También se derivaban de ese plan los acuerdos pactados entre

el nuevo gobierno de ese país, el FSLN y la oposición armada para poner fin a la guerra. Esquipulas II también aportó los principios, para que con la mediación de Naciones Unidas se gestara además un acuerdo de paz en El Salvador a finales de 1992 y en Guatemala cinco años más tarde (Morales, 1995).

Desde 1989, cada uno de los países de la región ha realizado elecciones que han dado lugar a cambios de un gobierno a otro de manera ordenada, desde los años de vida independiente. La finalización de la guerra fría en las relaciones internacionales y la democratización de Europa del Este, redujeron drásticamente el componente estratégico de los conflictos regionales. Sin embargo, con la desaparición de la dimensión internacional del conflicto, emergieron en sus correctas magnitudes los componentes locales que provocaron la crisis. Esas motivaciones fundamentales no han tenido respuesta.

La región debió prestar atención a la reconstrucción de los sistemas políticos nacionales, de las economías locales y del maltrecho mercado regional. El Salvador, Nicaragua y Guatemala, particularmente, han debido emprender la reconstrucción de sus economías desde una situación de incertidumbre frente a las corrientes globalizadoras, pero también encarando las consecuencias de un modelo altamente concentrador de riqueza y, que muestra, de acuerdo a diversos estudios en escenarios departamentales y subregionales, su naturaleza excluyente (Feliciani y Menjívar, 1995).

Como consecuencia de esos factores, en Centroamérica se produjo un crecimiento y diversificación de las demandas sociales, en especial de los requerimientos para enfrentar y aliviar los problemas de la pobreza en todas sus manifestaciones. Esos esfuerzos provenían de los propios gobiernos de la región,

pero también de gobiernos extranjeros y agencias internacionales. En ese mismo marco, comenzaron a actuar las tradicionales organizaciones de asistencia social y también se han insertado nuevas iniciativas de la sociedad civil que han tratado de reforzar, compensar y, la mayor parte de las veces, reemplazar las carencias e insuficiencias de las demás iniciativas, en especial de las gubernamentales.

Otra de las razones que explican el crecimiento de las ONGs son las modificaciones sustanciales que empiezan a operarse en la dinámica del Estado que como efecto de la crisis y luego de los programas de ajuste estructural, impusieron una serie de limitaciones a las instituciones públicas para hacerle frente a las necesidades y demandas sociales, tanto de necesidades endémicas, como las provocadas por el conflicto y los efectos del ajuste estructural sobre los sectores sociales. Es decir, el vacío que se produce en la prestación de servicios gubernamentales tiene dos orígenes. Primero, la fuga de capitales y la orientación del gasto fiscal hacia los presupuestos de defensa que se explican por los niveles alcanzados por la polarización política y el enfrentamiento armado; lo que hizo disminuir la inversión de recursos en el área social, que históricamente había sido muy baja en la mayor parte de los países. En segundo lugar, la adopción de programas de ajuste macroeconómico que obligan a las instituciones públicas a redefinir sus políticas de gasto. La reducción de la inversión social, no solo ha tenido un efecto adverso sobre el nivel de vida de la población, sino que en el mediano plazo ha repercutido negativamente sobre las estrategias de desarrollo.

En síntesis, tanto la desviación del gasto público hacia los programas de defensa, como la contracción de las políticas sociales y su efecto sobre la calidad de los programas estatales, provocaron la necesidad de que desde la sociedad civil se hayan debido emprender iniciativas para atender las áreas que iban

quedando descuidadas por la inacción del Estado. Pero también por otra parte, esos mismos procesos de reforma del Estado se han revestido de estrategias políticas que apuntan a la descentralización (Rivera, 1995; 1996), y que incorporan modalidades de integración de gobiernos locales, comunidades, organizaciones de desarrollo local y ONGs, en el manejo de ciertos programas de desarrollo o iniciativas de política pública local. Mediante esa vía en Centroamérica, se han comenzado a involucrar muchas ONGs en esos campos de trabajo, por medio del ensayo de mecanismos de concertación con agencias gubernamentales nacionales.

En ese contexto, caracterizado por los dos momentos de crisis/conflicto y negociaciones de paz/ reconstrucción regional, se ubica el crecimiento sin precedentes de una extensa red de organizaciones privadas de asistencia y desarrollo social, distribuidas por toda la geografía del Istmo Centroamericano. Tal fenómeno, en cierto modo poco tratado como materia específica en la disciplina de las relaciones internacionales de la región, se confundía con una problemática más amplia de emergencia política y social, originada en la diseminación de conflictos y la situación de emergencia asociada a la crisis económica y, posteriormente, a los embates de los programas de estabilización y ajuste económico (Levitt y Picado, op.cit.).

Una década después, dichas organizaciones se enfrentan a un proceso general de transición, tanto en los respectivos espacios nacionales como en la región y a nivel global. Por ese papel que desempeñaron en el pasado reciente, su capacidad para actuar en el nuevo contexto se torna en un aspecto crucial de cara al rediseño de nuevas vías de participación popular en la dinámica de inserción regional en los procesos de globalización.

Planteado en tales términos, dicho fenómeno social se asimila en la historia social de la región a dos dinámicas más amplias e importantes.

En primer lugar, acompaña a un posesionamiento más protagónico de los pueblos centroamericanos en los procesos políticos y sociales antes descritos, como respuesta crucial a una situación límite. Se asociaba también a la agitación y propagación de actividades y movimientos desde la base de las sociedades nacionales, en proporciones comúnmente micro sociales, pero cuyos impulsos primarios más importantes también eran estremecidos por un orden social y político que se resquebrajaba (Rivera, Sojo y López, 1986; Camacho y Rojas, 1984; White, 1984; Torres-Rivas, 1983).

De allí se desprendía una diversidad de colectividades que luchaban por sobrevivir a las arremetidas de la crisis, desde campesinos y obreros empobrecidos, trabajadores informales y migrantes por violencia, hasta nuevos sujetos que, junto a la defensa de su vida y la sobrevivencia económica, luchaban por derechos de identidad cultural, el medio ambiente y género (Salvadó, 1992; Casillas, 1992; García y Gomáriz, 1992; Pérez y Menjívar, 1991).

Esos movimientos evidenciaban, desde otra perspectiva, las primeras manifestaciones de una reconfiguración de la sociedad civil en diversos escenarios de la región, y en medio de la crisis pero también como resultado de la misma. Su accionar marcaba una irrupción de nuevos actores en la política y, además, manifestaba una creciente incursión de la acción privada en los espacios de la vida pública. También, dicho con Hirschmann (1986), esferas de la acción social antes reservadas a lo privado comenzaban a invadir y a ser invadidas por las esferas de lo público.

La primera expresión de eso fue la actuación de agencias privadas en la prestación de servicios que los gobiernos ya no estaban en capacidad de atender, pero por otra parte, la creciente colectivización de acciones individuales para la defensa de la vida, de los derechos humanos y la atención a necesidades básicas, muestran ese fenómeno de ampliación de la acción pública desde fuera del Estado, al menos desde los aparatos gubernamentales nacionales, que comenzaron a tener impacto en campos antes reservados a la vida privada de los individuos o las familias. La defensa de los derechos y el desarrollo de mayores niveles de conciencia sobre el ejercicio pleno de los mismos, es lo que da origen a formas de ciudadanía activa, como vínculo dinámico entre los procesos que se gestan en el nivel público y la vida privada de las personas.

Por otra parte, esas reconfiguraciones desde la sociedad civil tendrían consecuencias sobre el carácter del régimen político, pues como señala Torres-Rivas (1987), la crisis adquiere su mayor profundidad cuando el descontento popular trascendió los límites del sistema político (p. 159). La imposición de un modelo de estado autoritario, subordinado al intervencionismo recurrente de los ejércitos, así como el sometimiento de la vida privada al escrutinio pretoriano, estimuló la formación de sociedades civiles muy débiles (Giner y Moreno, 1989). Tal contradicción entre un estado autoritario fuerte y organizaciones civiles débiles, había tenido como consecuencia vacíos que originaron la inestabilidad política de la región durante muy largo tiempo.

Pero la movilización y organización social acontecida en los ochenta, no solo presionó sobre la forma de organización política de las sociedades centroamericanas y forzó la apertura democrática, sino que en concordancia con el marco analítico de Tilly (1978), alentó el fortalecimiento de sociedades civiles

autónomas, a través de la constitución de nuevos sujetos, de la organización de nuevas prácticas colectivas y la superación del modelo autoritario y represivo de relación entre Estado y la sociedad.

Otro aspecto a resaltar de esa reestructuración civil, fue que el desarrollo de formas de ciudadanía más activa, ya no se limitó a los espacios nacionales, sino que se comenzó a observar en otros escenarios regionales, con lo cual, por añadidura, se configuraron las primeras expresiones de una construcción regional desde la base de la sociedad.

Ese fenómeno que indujo a una redefinición de las tradicionales concepciones dualistas entre lo público y lo privado, lo doméstico y lo externo, lo local y lo global, originó a su vez nuevas modalidades de relación entre sociedad y estado, tanto en los espacios nacionales como en los multilaterales (Offe, 1985). Es así como en la esfera de los asuntos regionales y, particularmente, en las agendas de actores internacionales y agencias de cooperación con Centroamérica, la presencia de esos nuevos sujetos sociales se convirtió en un componente vital de las nuevas relaciones internacionales de Centroamérica (Morales y Cranshaw, 1997).

De acuerdo entonces con los argumentos antes expuestos, el desarrollo del movimiento de ONGs en la región nació de una respuesta de la sociedad a los problemas planteados en el plano sociopolítico, por ejemplo frente a la situación de emergencia producida por la migración forzada por la violencia (Aguayo, 1991), y quizás menos como consecuencia de procesos originados en la economía a no ser, eso sí, por la búsqueda de respuestas para garantizar la sobrevivencia material de sectores depauperados por la crisis (VV.AA, 1993; Menjívar y Trejos,

1990). Los efectos de la recomposición de mercados, por la vía de una reforma económica liberalizante, sí tuvo repercusiones posteriores en el movimiento de las ONGs; y esa temática será comentada en el segundo capítulo de esta tesis.

Las expresiones de recomposición civil desde el sector de las ONGs, son muy variadas, tanto porque sus enfoques eran muy diversos, como por la heterogeneidad institucional y de otros elementos que han influido en su desarrollo. Se comenzaron a desarrollar como organizaciones orientadas hacia la asistencia de las poblaciones que resultaron más afectadas por la crisis económica y la guerra, bajo la forma de programas de ayuda material, la prestación de servicios básicos, construcción de viviendas, servicios de educación, creación de infraestructura, desarrollo rural y protección de derechos individuales y colectivos, ante la situación de riesgo provocada por el conflicto.

Su expansión, modelos de acción, orientación temática y públicos meta, también respondían a una serie de elementos presentes en el desarrollo histórico, económico y político de Centroamérica. Entre ellas se pueden analizar: la existencia previa de una base de experiencias de apoyo voluntario desde el siglo pasado; la incapacidad de las políticas sociales para responder a la crisis; la influencia de movimientos de apoyo y solidaridad extraregionalés; el papel de la cooperación tanto oficial como no gubernamental. Tales temas son retomados en el apartado siguiente.

3. Bases conceptuales, modelos y misión de las ONGs en Centroamérica.

El funcionamiento de esas organizaciones y sus actividades no fueron fenómenos completamente nuevos en ninguno de los países de la región. Desde el

siglo pasado existieron organizaciones privadas de asistencia social, de primera generación, con un desarrollo institucional considerable y que desempeñaron papeles muy importantes en la atención a grupos de población en situación de pobreza y riesgo social. La asistencia parroquial de las iglesias Católica y protestante, fueron ejemplos de un compromiso desde ámbitos no estatales con los pobres; iguales comportamientos se reflejaban en las acciones de socorro de las sociedades de ayuda mutua y de las comunidades de migrantes. Fue a partir de los años cincuenta, con el establecimiento de sociedades nacionales de la Cruz Roja y filiales internacionales laicas y religiosas, como *Catholic Relief Service*, *World Relief*, *Cáritas Internacional* y diversas obras misionales de las iglesias protestantes europeas y norteamericanas, que se establece un modelo no estatal de asistencia internacional hacia el Tercer Mundo, lo cual favorece a los países centroamericanos.

Lo nuevo en la década de los ochenta fue el desarrollo de nuevas prácticas de cooperación internacional desde esas organizaciones internacionales, que trascendía los límites del asistencialismo hacia acciones estratégicas propias de las organizaciones de segunda y tercera generación.

La acción de socorro comenzó a ser influenciada por una renovación de la acción pastoral y un discurso que ponía el acento en el compromiso con los más pobres. De igual manera, la conformación de otras iniciativas particulares, inspiradas en vinculaciones políticas y movimientos de solidaridad en Europa y Norteamérica con movimientos políticos y sociales en la región, también favorecieron el establecimiento de programas de cooperación por parte de ONGs internacionalistas.

En síntesis, el contexto regional dio lugar a la puesta en marcha de gran cantidad de programas de parte de tales organizaciones. Esos programas se pueden caracterizar a partir de la identificación de: áreas de atención de las demandas sociales, sectores sociales meta, instrumentos de apoyo, estilos de desarrollo.

En relación con las áreas de atención, los programas del sector tienen entre sus objetivos: el desarrollo rural y desarrollo urbano; la problemática de los refugiados, desplazados y repatriados; los derechos humanos, los problemas de desarrollo económico y social; la participación y la cultura a nivel local, nacional y regional; la educación; la salud y otros servicios sociales básicos, y los problemas del medio ambiente.

Los sectores sociales meta son: la población rural, los migrantes forzados, las poblaciones urbanas, los indígenas, las mujeres, los niños y las niñas, las comunidades cristianas, las organizaciones de trabajadores, los damnificados, grupos vulnerables de población, como los ancianos, los lisiados y los enfermos.

Los instrumentos de apoyo destacados son los servicios de apoyo, acompañamiento en procesos de toma de decisión, suministro de asistencia material directa, capacitación y educación popular, asistencia técnica productiva, investigación, formulación, organización y gestión de proyectos, asistencia financiera, la denuncia sobre situaciones de amenaza a los derechos humanos, y las estrategias de incidencia en políticas públicas, organizaciones de cooperación y organismos multilaterales y regionales.

Los estilos de trabajo también difieren entre las organizaciones: uno es la

prestación de servicios siguiendo los procedimientos de una filantropía tradicional que tiene un impacto muy importante en los beneficiarios porque les suministra bienes y servicios de los cuales carecen, otro estilo busca resolver los problemas de la pobreza también por medio de la prestación de servicios y apoyo a los beneficiarios, pero sus objetivos van más allá de la entrega del servicio, y pone énfasis en la educación de los sujetos para que éstos logren alcanzar condiciones que les permitan convertirse en gestores de su propio desarrollo. Existen organizaciones que siguen uno y otro estilo de trabajo, pero es común en la región encontrar organizaciones que combinan ambas formas de trabajo.

4. Factores institucionales asociados a su desarrollo.

La presencia y crecimiento vertiginosos de tales organizaciones en la prestación de asistencia social y promoción del desarrollo en Centroamérica se puede atribuir a diversos factores institucionales.

Entre los factores más importantes vinculados a su crecimiento destaca la cooperación internacional, que ha permitido un importante flujo de recursos financieros y técnicos a través de las *Organizaciones no Gubernamentales externas de apoyo económico y acompañamiento político, o agencias de cooperación*, para los programas de promoción y desarrollo social de sus contrapartes no gubernamentales de Centroamérica (González y Morales, 1992; Concertación Centroamericana, 1990 y 1991).

Han existido también programas no gubernamentales de desarrollo que han sido apoyados en los últimos años por agencias gubernamentales de los países desarrollados, lo que originó una mayor variabilidad de enfoques del trabajo,

características y condicionalidad de la ayuda, así como los intereses más generales con los que se vinculan tales programas.

En este trabajo haremos una primera clasificación del mundo de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los diversos programas de cooperación internacional.

4.1. Las orientaciones de las ONGs.

Estas organizaciones según Holt (1989), se pueden clasificar primero en dos corrientes históricas principales:

4.1.1. Los programas oficiales de los Estados Unidos.

Estos programas se iniciaron en la década de los sesenta como una respuesta inmediata ante los temores de una expansión de conflictos sociales y políticos alentados por la Revolución Cubana. El gobierno de Estados Unidos suministró una abundante asistencia alimentaria y programas de desarrollo en áreas potencialmente conflictivas de América Latina, por medio de la AID, bajo la cobertura del conocido programa de la Alianza para el Progreso.

Cuantiosos recursos fueron movilizados en Centroamérica con el propósito de impulsar la modernización rural, el desarrollo de la agricultura y el impulso de reformas agrarias en los países. Otro propósito fue la creación y mejoramiento de la infraestructura, la expansión de servicios básicos, la modernización y mejoramiento de los sistemas de planificación, control y funcionamiento administrativo del Estado. Los programas de ayuda alimentaria constituyeron las actividades asistencialistas más extendidas de la Alianza para el Progreso en la región. Sin

embargo, otras urgencias relacionadas con la seguridad de la superpotencia no solo en América Latina, sino en otras partes de mundo, hicieron que el programa de la Alianza resultara "desinflado y desdibujado" (Levinson y de Onís, 1970).

En el decenio de los ochenta, la AID continuó con el desarrollo de sus programas de cooperación con las mismas características que tuvo el componente desarrollista de los años sesenta. Contribuyó con el financiamiento para diversos programas de desarrollo con un énfasis centrado en la promoción de la organización y actividades del sector privado centroamericano. A diferencia del tipo de ayuda suministrada en el periodo anterior, en los ochenta la cooperación de la AID contribuyó al crecimiento y expansión de organizaciones que buscan promover el desarrollo social desde la base. Una buena parte de esas organizaciones civiles que recibían ayuda se orientó a asistir proyectos para apoyar a los empresarios privados. Pero otros programas contribuyeron con el fortalecimiento de actividades que buscaban promover el desarrollo social, bajo las modalidades de acción cívica, ayuda alimentaria y otros. La AID proporcionó ayuda a organizaciones autónomas en proyectos de "asistencia al desarrollo", por un promedio anual de US\$162 millones (Barry y Preusch, op. cit).

A pesar de ser una agencia gubernamental, extendió sus programas más allá de la asistencia que históricamente había brindado a los gobiernos y estableció una modalidad de relación directa con sus contrapartes, inclusive al punto de promover el establecimiento de organismos locales que se adecuaban a los intereses de la agencia y del gobierno estadounidense, y que de acuerdo con numerosos informes al respecto, beneficiaban a empresarios acomodados, promovían la agroexportación y ayudaban a asociaciones empresariales.

En el caso costarricense, esa agencia asistió de lleno al impulso de un vasto plan de reformas para facilitar el repunte del sector privado en los procesos de recomposición institucional y productiva del país, con miras a incrementar su capacidad de oferta y de competencia externa (Sojo, 1991). La búsqueda de credibilidad de la estrategia de apoyo al sector privado, se reforzó con acciones compensatorias, suministro de crédito y el diseño de actividades de asistencia técnica y capacitación, ejecutadas por Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs). Las OPDs no se diferenciaban del resto de organizaciones de desarrollo, como las ONGs analizadas en este trabajo salvo, tal vez, por el origen de sus recursos y los sistemas de control directo que la agencia mantenía sobre las actividades de dichas organizaciones. Por lo demás, se difundían principios de participación y apoyo a los grupos más vulnerables pero bajo el criterio de apoyo a los más pobres para evitar que su descontento pudiera ser instrumentalizado políticamente por la guerrilla y partidos de izquierda. En la práctica esos programas se constituyeron en un modelo de filantropía justificadora de la estrategia privatista de la AID y de un programa rehegemonizante del neoconservadurismo norteamericano en América Central (Sojo, 1992).

Mediante el cobro de intereses por los créditos otorgados a la banca privada costarricense así como por medio de transferencias directas, la AID financió una serie de organizaciones agrupadas en la red ACORDE que fue creada inclusive en oposición a antiguas organizaciones de asistencia voluntaria que conformaban la Federación de Organizaciones Voluntarias (FOV) que no se adaptaban fácilmente a los objetivos políticos de la AID en el país.

Terminado el periodo de crisis y de confrontación estratégica en la región, se redujo hasta desaparecer por completo la presencia de la AID en el país. De

igual manera, se terminó el flujo de recursos hacia las OPDs, muchas de las cuales han debido readaptar sus prácticas bajo esquemas más empresariales de atención a sus destinatarios. En tal sentido, han debido orientarse hacia la promoción de grupos microempresariales y el apoyo a productores medios, convertidos ahora no tanto en beneficiarios sino en clientes o usuarios de los servicios por los cuales deben pagar.

4.1.2. Las iniciativas del desarrollo en las Iglesias.

Aparte de los programas de Ayuda Pública al Desarrollo, tanto del Gobierno de los Estados Unidos como de los países europeos y de Canadá, se expandieron los proyectos de cooperación apoyados por gran cantidad de ONGs internacionales. Esa presencia propició un clima institucional para la expansión de numerosos programas de desarrollo de base y de ONGs que canalizaban los recursos de esa cooperación a nivel local.

A la luz de los resultados del Concilio Vaticano Segundo y la Conferencia del Episcopado Latinoamericano en Medellín, en la década de los sesenta, había surgido dentro de la Iglesia Católica una fuerte corriente comprometida con el desarrollo y toma de conciencia de los sectores más golpeados de la población. Esa corriente sirvió de marco al surgimiento y desarrollo de numerosas organizaciones populares de base, entre las que destacaban las llamadas Comunidades Eclesiales de Base (CEB). Tales organizaciones tuvieron una enorme influencia en la incorporación de los sectores populares a la dinámica social y a los procesos de concientización.

Los trabajos desarrollados por esos grupos y otros grupos de coordinación

del trabajo de los sectores cristianos, hicieron posible la movilización de recursos financieros y la ejecución de programas de asistencia y desarrollo social promovidas por agencias de cooperación católicas tanto de Norteamérica como de Europa. Entre las agencias católicas europeas y norteamericanas ha existido un foro de coordinación para el intercambio de información sobre sus programas de cooperación con el Tercer Mundo. Entre las agencias protestantes, también existieron foros de coordinación e intercambio, pero hoy en día esas coordinaciones son más informales e involucran a pocas de ellas.

De cualquier forma, la presencia de las agencias de cooperación vinculadas a las iglesias tuvo en Centroamérica un gran impacto en la apertura de una relación entre las diversas congregaciones religiosas, organizaciones privadas confesionales y grupos de solidaridad de los países del Norte con Centroamérica, dentro de un esfuerzo internacional que buscaba sensibilizar a las comunidades de creyentes del Norte sobre los problemas de los países en vías de desarrollo (CEBEMO, 1988).

De acuerdo con Holt (1989), con el crecimiento de los grupos protestantes, surgió una nueva tendencia que vinculaba el trabajo de evangelización y el proselitismo religioso con programas de asistencia social en las comunidades locales.

Conforme se desarrolló la crisis, Centroamérica cobró mayor importancia como zona de interés para nuevos actores de la cooperación. Con ello se expandieron las relaciones de numerosas organizaciones europeas y canadienses

que jugaron un importante papel en la búsqueda de opciones para la sobrevivencia de diversos sectores de la población afectados por la crisis. Esa nueva presencia internacional alentó a su vez el surgimiento de una diversidad de organizaciones que se constituyeron en sus contrapartes locales (Biekart, 1995).

4.2. Su función en el desarrollo social

El objetivo común de las diversas organizaciones no gubernamentales que funcionan en Centroamérica es brindar asistencia para el desarrollo. Cada organización establece los proyectos y los grupos sociales con los cuales desea colaborar a partir de una selección acorde con sus propios objetivos y áreas de interés.

Para establecer su función es necesario hacer explícitas algunas diferenciaciones tanto de origen como de orientación del tipo de ayuda que prestan.

4.2.1. Una primera clasificación ya señalada en el apartado anterior nos permite distinguir entre las *Agencias Internacionales Donantes* que son conocidas como *ONGs de cooperación al desarrollo* y las *Organizaciones locales de promoción y desarrollo* que son receptoras de asistencia externa.

4.2.1.1. Las *Agencias Donantes Internacionales* que han hecho trabajo de apoyo en Centroamérica procedían de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá. Uno de los problemas para identificar su extendida presencia en la región es precisamente la dispersión de sus actividades en el área, la poca existencia de mecanismos de coordinación formales entre ellas, la inexistencia de registros por

parte de agencias oficiales o no gubernamentales de la región interesados en monitorear su trabajo e, inclusive, la poca divulgación que hacen esas agencias sobre la cantidad de proyectos que financian, los montos que dedican, y su distribución geográfica. Debido a su carácter autónomo y no gubernamental, no es posible medir la incidencia de sus recursos por medio de metodologías convencionales. Debido a su carácter externo y a que son pocas las que han dispuesto de representantes permanentes en la región, ha sido muy difícil identificar y cuantificar su presencia en cada uno de los países. Por otra parte, los cambios en la situación geopolítica europea, así como por la reestructuración general de las políticas de cooperación, se comienzan a perfilar una serie de cambios en las políticas, básicamente el redireccionamiento de su destino y sus montos, pero que todavía no concluyen sus procesos de redefinición.

Se estima que en la región llegaron a trabajar más de un millar de ONGs internacionales con programas en todos o sólo en algunos países⁷. El trabajo de estos grupos ha tenido una fuerte incidencia en Nicaragua, país que se convirtió en el principal receptor de fondos provenientes de Europa, incluidos los países nórdicos y Canadá. La ayuda no gubernamental en ese país ayudó a mitigar el impacto de la reducción operada en diversos rubros de la ayuda oficial al desarrollo (Barracough y otros, 1989). La concentración de la asistencia no gubernamental en Nicaragua, expresaba con claridad una tendencia de los donantes a dirigir sus prioridades bajo los esquemas de ayuda de emergencia, el apoyo al fortalecimiento de la capacidad política de los movimientos de cambio y la búsqueda de terceras vías en las estrategias de desarrollo. Por eso mismo también crecieron los programas de apoyo a El Salvador y Guatemala. Debido a los niveles de desarrollo relativamente más elevados, Costa Rica y Panamá no figuraron como

una prioridad de los programas de ayuda tanto oficial como no gubernamental pero captaron ciertos recursos importantes como parte del juego de disputas libradas a nivel regional.

Las principales fuentes de ayuda a Nicaragua procedían de Alemania, Holanda, Canadá, Bélgica, Francia, España, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido, Italia y Dinamarca. Eran tanto organizaciones vinculadas a sectores eclesiásticos, como grupos laicos y organizaciones de desarrollo vinculadas a movimientos de solidaridad en Europa y América del Norte. Se estima que más de medio centenar de ONGs llegaron a contar con representantes permanentes en ese país, y muchas de ellas todavía permanecen asentadas allí como uno de los países que continúa siendo prioritario dentro de la región.

La cooperación no solo ha sido importante, para todos los países, por los montos financieros que lograron canalizar hacia cada uno, sino porque involucró otras variadas formas. Es particularmente notable la presencia de esas organizaciones en las regiones rurales. El tipo de proyectos ha sido sumamente variable: abastecimiento de agua potable, construcción de escuelas, plantación de huertos, viviendas para personas desplazadas, servicios sanitarios y cooperativas agrícolas. Pero por otra parte, no es posible estimar la cantidad de voluntarios y brigadistas que llegaban primero a Nicaragua y después a los demás países para colaborar con los proyectos de desarrollo.

En un estudio realizado por dos consultores canadienses sobre el rol de las organizaciones de desarrollo de su país con presencia en Centroamérica, de 38 agencias consultadas, 28 tenían trabajos en Nicaragua, 17 en Guatemala, 18 en Honduras, 13 en El Salvador y 10 en Costa Rica (Arnold y Burke, 1983). Aunque

esta tendencia no se puede generalizar mecánicamente al resto de las ONGs de otros países, se puede señalar que Canadá constituyó un buen indicador de la situación (ACDI, 1989). Otro indicador de la presencia de ONGs internacionales eran las organizaciones que venían de Estados Unidos, el 80% de ellas tenían trabajos en por lo menos más de tres países, y un 40% en todos los países, desde Belice hasta Panamá (Inter-Hemispheric Education Research Center, 1988a, 1988b, 1988c).

A principios de los años noventa podían existir en Costa Rica unas 33 organizaciones no gubernamentales de cooperación que tenían representante permanente en el país, algunos de los cuales funcionaban, a su vez, como representantes para toda la región. No obstante, se sabía que el número de ONGs que apoyaban proyectos en el país era mayor. La mayoría de ellas, al no contar con representación local, monitoreaban los proyectos desde otra nación del área o desde sus países de origen. Igual que en el caso de Nicaragua, esos grupos se han destacado por el apoyo a proyectos en el área rural y sectores urbanos empobrecidos.

Por otra parte, según diversas estimaciones, el presupuesto anual que movilizaron estos organismos en toda la región fue cercano a los 200 millones de dólares, incluyendo tanto las agencias europeas como las norteamericanas, sin incluir las contribuciones de AID a las ONGs. Eso significa que en su conjunto las contribuciones de ONGs de cooperación pudo haber sido mayor que la brindada por AID a sus contrapartes no gubernamentales y a la de la CEE en su conjunto (Gariazzo, 1989). Las agencias alemanas llegaron a aportar a Centroamérica cerca de US\$20 millones anuales, mientras que los Países Bajos pudieron haber contribuido con unos US\$16 millones, las nórdicas con US\$20 millones y otras

agencias europeas contribuyeron con cerca de US\$30 millones. Esto arrojaba un total aproximado a los 86 millones de dólares canalizados por agencias de cooperación hacia sus contrapartes centroamericanas, aunque los datos que aquí se ofrecen no pudieron construirse con base en información directa, sino solo a través de entrevistas a algunos informantes que también manejaban cifras globales.

El tipo de ayuda variaba en todos los casos. Algunas ONGs sólo proporcionaban recursos financieros, en cambio otras sólo brindaban apoyo técnico en especial bajo el trabajo del *voluntariado* o aporte en especie. No pocas agencias de cooperación combinaban ambas formas de cooperación.

Una diferencia en el trabajo de las ONGs es la vinculación de sus programas de ayuda con sus motivaciones ético sociales, que va más allá del interés económico por distribuir recursos, o del interés político al que está sometida la cooperación de los gobiernos. En general, la acción de estas agencias de cooperación se basa en una acción fundacional que tiene que ver con una visión pastoral en el caso de las vinculadas a iglesias, o una visión de solidaridad en el de las agencias no confesionales. Esto permite una vinculación amplia de estas organizaciones con proyectos muy variados, en los cuales se introducen los elementos educativos, culturales, sociales, políticos y religiosos, como componentes esenciales de la cooperación internacional.

En cuanto a las *formas de ayuda*, las ONGs de cooperación transfieren recursos exclusivamente como donaciones, sujetas a la presentación de proyectos, bajo los requisitos formales establecidos por cada una de ellas. Sus fondos no funcionan bajo la forma de crédito o inversión comercial como sucede con otras formas de cooperación gubernamental y privada.

Sin embargo, algunas ONGs financian proyectos de crédito que no son revolutivos sino que se les conoce como *créditos rotativos*, los fondos iniciales para poner en funcionamiento los créditos son donados por las agencias pero luego son administrados y reinvertidos por los mismos beneficiarios. Esta modalidad de colaboración expresa que existe un interés más educativo que financiero en la transferencia de recursos para el desarrollo de las ONGs.

4.2 1.2. Las *organizaciones locales de desarrollo* en Centroamérica son de diverso tipo. Tanto su presencia en la zona como la función que cumplen en el desarrollo, difieren como resultado de las particularidades sociopolíticas y económicas de cada país.

Casualmente *Nicaragua* es el país que históricamente ha registrado un mayor desarrollo de la cantidad y variedad de estas organizaciones. Esto tiene relación también con el hecho de que ese país había sido objeto de un mayor desarrollo de proyectos de cooperación internacional por la vía de las ONGs de financiamiento. Pero también este crecimiento ha sido favorecido por las políticas estatales seguidas durante los diez años de revolución, ya que los planes sociales incorporaban la participación activa de los sectores sociales a través de las organizaciones de masas y otros canales como las ONGs (Jara, 1987).

En *Guatemala* se produjo una ampliación de los espacios de acción de las organizaciones sociales. Pero este fenómeno es reciente. Su origen está ligado a la transición de los últimos gobiernos de facto a la llamada apertura democrática que se registra a partir de 1986. Según un estudio elaborado por dos organizaciones de investigación y desarrollo (AVANSO e IDESAC: 1989), se pueden señalar cuatro factores influyentes en la proliferación de organismos no

gubernamentales: 1. La reactivación de la política internacional del gobierno guatemalteco que atrajo un nuevo flujo de financiamiento externo. 2. La apertura del sistema político lograda tras las elecciones de 1985 y posteriormente, el proceso de paz iniciado con los acuerdos de paz de Esquipulas II. 3. La reactivación de las relaciones con el gobierno de Estados Unidos. 4. La recomposición interna del Ejército vinculada a una concepción desarrollista de la lucha contrainsurgente, lo que incentiva la creación de Coordinadoras Interinstitucionales, Aldeas Modelo, Comités pro mejoramiento, Patrullas de Autodefensa Civil, Sistemas de Comisionados Militares. Todo ello como parte de una visión que involucraba a la población en las políticas de seguridad y los planes de defensa para contener a la guerrilla.

Los mismos problemas anotados en relación con el registro de ONGs en Nicaragua existe en los demás países centroamericanos. Al momento de elaborar este informe, no disponíamos de un inventario completo de estas organizaciones centroamericanas, que sirviera para evaluar su crecimiento, sus líneas de trabajo y su presencia en cada uno de los países de la zona. Solamente pudimos conocer algunos informes parciales elaborados por "The Inter Hemispheric Education Resource Center" (op. cit.) que ofrecen el directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Honduras, Guatemala y El Salvador que mantenía algún tipo de vínculos con Estados Unidos. No obstante contiene tanto las ONGs de base norteamericana con presencia oficial en los países centroamericanos, como las organizaciones privadas locales. El problema es que muchas ONGs de base externa funcionan en los países con proyectos propios, sin intermediación de ONGs locales, en relación directa con los sectores beneficiados. Entre esta modalidad de trabajo y la de los organismos locales no existe a veces muchas

diferencias. Las ONGs externas que funcionan de esa manera tienen su propio personal, muchas veces extranjero, manejan sus propios fondos y definen las prioridades de sus propios proyectos.

Si bien, no conocemos datos agrupados que permitan caracterizar cuantitativamente a las ONGs centroamericanas, es posible intentar una caracterización de los alcances de sus programas, a partir del modelo "trigeneracional" propuesto por Korten (1987).

4.2.2.1. La primera generación:

Corresponde a una variedad de ONGs que tienen como prioridades de su trabajo la atención de las necesidades inmediatas de las personas, mediante la provisión de bienes y servicios para su subsistencia. En esta categoría se ubican las organizaciones que generalmente realizan trabajo voluntario para socorrer a las personas en casos de emergencia o de extrema necesidad. Estas organizaciones pueden corresponder indistintamente con cualquiera de las corrientes de ONGs con trabajo en la región. Pero en su mayor parte corresponden con los programas de AID y algunas instituciones internacionales de carácter asistencial.

4.2.2.2. La segunda generación:

Está conformada por ONGs que van más allá de la labor asistencial de la ayuda y asumen actividades de desarrollo comunitario. Una característica de su trabajo es el énfasis que se coloca en la autosuficiencia de los proyectos. De esta manera, la cooperación con el desarrollo es concebida como un complemento a

los esfuerzos de desarrollo inspirados localmente y que tienen una proyección que supera los límites de duración del proyecto. Pretenden tener un efecto multiplicador en amplios sectores de la sociedad.

4.2.2.3. La tercera generación:

La distinción de esta generación de ONGs respecto de las anteriores es la proyección histórica de su trabajo. En los proyectos que se llevan a cabo está implícita una concepción que vincula los problemas de los grupos que participan dentro de la experiencia con las particularidades del proceso de desarrollo económico y político de cada realidad.

El desarrollo practicado por estas ONGs tiene como características: la dimensión regional y nacional; la vinculación con proyectos macrosociales; la promoción de la capacidad de gestión popular, permanente y autónoma, de satisfacer sus demandas básicas y lograr los objetivos de su propio desarrollo.

5. **El nuevo contexto regional y las transiciones en las funciones de las ONGs**

La transición abierta por procesos de paz y la búsqueda de la democracia permitió nuevos espacios de acción para que las ONGs y organizaciones populares definieran estrategias de acción orientadas a la profundización de tales procesos. En este apartado vamos a analizar *primero*, algunas de esas opciones para las ONGs en la nueva situación y *segundo*, se expondrán algunos escenarios para la cooperación internacional en el fortalecimiento de los procesos políticos en marcha, y en la reconstrucción económica con un concepto de desarrollo integral

y con participación de base.

El ambiente de concertación y diálogo que se instaló en la región a partir de la presente década propició que las ONGs emprendieran iniciativas en cuatro terrenos: 1. la evolución desde programas y proyectos al nivel de la emergencia hacia una acción vinculada de manera más duradera con el desarrollo; 2. desarrollo de capacidad de incidencia en los ámbitos institucionales a nivel local, nacional y regional, mediante estrategias de acción en las áreas más sensibles del desarrollo nacional; 3. el fortalecimiento de la acción civil, como condición indispensable para la refundación de sociedades democráticas, procurando dinamizar la participación en todos los países; 4. desarrollo de estrategias de incidencia en la definición de las políticas públicas y de aquellas iniciativas regionales que tienen impacto sobre la dinámica del desarrollo social. Esos procesos han implicado una serie de redefiniciones en torno a una política de relación entre ONGs y organizaciones de base de la región, y entre éstas, las agencias internacionales de cooperación, las instituciones gubernamentales y otros sectores clave de cada país.

Los fundamentos del carácter futuro de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se comenzaron a debatir en el proceso de las negociaciones políticas para poner fin a los conflictos armados. Eso dio como resultado la restauración, al interior de las estructuras de poder, de los criterios de legitimidad con base en los paradigmas de la democracia formal como norma de convivencia. Tal voluntad se expresó en el reconocimiento de la mecánica electoral como nueva forma de competencia para el ejercicio del poder, pero el consenso alcanzado todavía es débil y precario, y reina la incertidumbre en relación con la concertación económico social, a pesar del voluntarismo social por asegurar la

estabilidad de la democracia desde esas bases. Los resultados de este debate para las mayorías populares, han dependido de la capacidad del movimiento social para legitimar sus aspiraciones dentro de los marcos que el pragmatismo le ha impuesto a la "competencia democrática", sin embargo esa capacidad ha sido limitada y ha encontrado su propio tope en una fuerza organizativa débil en cada espacio nacional, e ideológicamente frágil para hacer frente a los procesos de reforma económica neoliberal.

En términos del papel de las ONGs, la nueva situación les ha obligado a una readecuación de sus funciones de acuerdo con las exigencias de nuevas propuestas para promover el mejoramiento integral de las mayorías de la región. Esa capacidad de adaptación se deberá expresar en la consolidación institucional como organizaciones que propician estrategias de desarrollo sostenible, especialmente de aquellos organismos que respondían más a demandas propias de un estado de emergencia político y social que afectaba a grupos de población específicos. También las ONGs han debido ampliar los espacios de acción, especialmente en aquellas áreas en las cuales su actividad sigue siendo focalizada. Como resultado de los nuevos procesos políticos han debido abrirse paso en los espacios de la concertación nacional y regional. La importancia de la incidencia en los espacios institucionales en lo nacional y regional, es una forma de potenciar el nivel, la calidad, la profundidad y el impacto del trabajo de desarrollo desde la base. No lo suplanta ni lo sustituye, sino que dichas dimensiones macro y micro son parte de un proceso complejo que busca hacer más integral y dinámica, así como más justa y más humana esa nueva realidad que se autodefine como democrática.

Hay tres ámbitos de la nueva situación que tienden de manera directa o

indirecta a revalorizar el papel de las ONGs en el desarrollo social. Por una parte, la preponderancia que se le concede a lo privado en la gestión del desarrollo acorde con una visión que desplaza "welfare state" por el "welfare society" (Güende! y Rivera, 1991). En segundo lugar, el escaso éxito de ambiciosos programas oficiales de desarrollo social como el Programa Especial para Centroamérica (PEC), promovido por las Naciones Unidas, y el abandono paulatino de parte de los organismos oficiales del trabajo con poblaciones vulnerables, especialmente con los migrantes forzados. En tercer lugar, la tendencia reciente a la "relocalización" de la política social por parte de los gobiernos y la creación de "fondos de inversión social" que contemplan la cooperación con organismos privados de desarrollo social, bajo una visión más tecnocrática que política de las responsabilidades públicas en la esfera social.

En algunos países como El Salvador y Guatemala, las ONGs han venido sustituyendo al Estado con mucha más eficacia en la producción de algunos servicios. Una clara evidencia de este proceso en Guatemala la constituye el sector salud, el cual

"posee la llamada Unidad de Coordinación con Organismos No Gubernamentales, la cual tenía registrados, a mayo de 1988, 470 instituciones de carácter no lucrativo: 367 nacionales y 103 internacionales" (Güendell y Rivera, 1991, p.80).

Otra área es por ejemplo el sector educativo formal, donde el involucramiento de las ONGs tanto en El Salvador como en Guatemala es creciente (Rodríguez, 1996; Mack, 1996).

Los gobiernos, agencias donantes de la cooperación internacional y ONGs

han comenzado a deliberar sobre los aspectos específicos de las nuevas iniciativas para la superación de la pobreza. Uno de los aspectos de ese debate tiene relación con los cambios necesarios en las instituciones del sector social y el diseño de mecanismos para mejorar la entrega de servicios sociales. Una de las primeras iniciativas oficiales dio como resultado la participación de representantes de ONGs en una reunión promovida por el Banco Mundial en París, en junio de 1990, con agencias donantes, para la discusión de los "programas de superación de la pobreza" de los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala (Cohen y otros, 1991). Posteriormente, se han promovido diversidad de encuentros tanto con el Banco Mundial como con el Banco Interamericano de Desarrollo, con un carácter mucho más regional (ALOP, 1995)

La participación de las ONGs en las actividades de los fondos de inversión social han sido objeto de diversas posiciones. Tanto desde quienes consideran eso como una necesidad de sobrevivencia política y financiera, como desde quienes rechazan esa opción por los temores que despierta la supuesta pérdida de autonomía y el riesgo mayor, la posibilidad de que los intereses políticos en los gobiernos fomenten la competencia, una mayor segmentación y la cooptación del mundo no gubernamental⁸.

En los casos de las ONGs que han sostenido posiciones contestatarias respecto al Estado, la nueva situación supone no solamente un cambio de estrategia sino también un replanteamiento de su papel, su gestión, de las formas de relación con los actores sociales y los escenarios dentro de los cuales se empiezan a inscribir sus nuevas prácticas. Para muchas ONGs esta ha sido una solución fácil a necesidades derivadas de la reducción de fondos y a deficiencias de legitimidad, con lo cual acaban en una suerte de sumisión pragmática frente al

Estado y los organismos internacionales. Pero desde la perspectiva de trabajo que sostienen las ONGs que buscan tener una incidencia estratégica en el desarrollo de mediano y largo plazo, han comenzado a verse esfuerzos en los campos de la investigación, la capacitación a diferente nivel de sus miembros y la elaboración de propuestas integrales y operativas con las cuales se busca incidir desde la problemática de sectores de base, hasta diversos aspectos de la realidad macrosocial. Esto se ha comenzado a enfrentar por medio de diversos esfuerzos de los organismos de segundo y tercer grado de las ONGs de la región para promover la reflexión y el diseño de iniciativas en este campo. Allí se comenzó a configurar una nueva dimensión del desarrollo institucional de las ONGs, insertadas en el nuevo estadio de regionalización conformado por los procesos de integración y la institucionalización de dinámicas más estables de multilateralismo social. Los alcances de ese tipo de estrategia es el núcleo del análisis del segundo capítulo de este trabajo.

NOTAS

1. El concepto procede de las reflexiones de T.H. Marshall, quien de acuerdo con B. Roberts (1996), fue el primero en formular la distinción entre ciudadanía social como categoría distinta a los conceptos de ciudadanía civil y ciudadanía política. Mientras que la ciudadanía civil está constituida por el ejercicio de los derechos que tienen que ver con las libertades individuales, de movimiento, contrato, propiedad, que están garantizados por el sistema legal, la ciudadanía política emerge del derecho a la participación en el sistema político, a través tanto del ejercicio de la función pública como también del voto. Entre tanto, la ciudadanía social es el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a todos los miembros de la sociedad compartir en condiciones de igualdad las oportunidades de educación, salud, trabajo y servicios sociales, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la comunidad.
2. El término Organismos no Gubernamentales, aparece oficialmente en 1946 en la Carta de las Naciones Unidas, y se refiere a un conjunto de organizaciones que se habían constituido desde finales del siglo pasado y comienzos del presente, que comenzaban a tener un creciente involucramiento en los asuntos domésticos de los países, como en el sistema internacional, paralelamente a la acción de las agencias de gobierno, empresas y transnacionales.
3. Se ubican por ejemplo dentro de esta categoría, cierto tipo de asociaciones dedicadas a promover el espíritu y la cultura empresarial como algunas entidades abrigadas por el Gobierno de Estados Unidos durante la década anterior, y otras más burdas que se han constituido como fundaciones para eludir medidas fiscales y tributarias.
4. Dato calculado con base en cifras oficiales de la ayuda económica y militar de Estados Unidos a los países de Centroamérica y a los grupos armados antisandinistas, además de diversos cálculos sobre el monto de la ayuda del mismo tipo suministrada por la Unión Soviética a Nicaragua entre 1979 y 1988 (Asher y Hubbard, 1989).
5. Como resultado de la guerra, entre dos y tres millones de centroamericanos se vieron sometidos a desplazamientos forzosos desde sus hogares y comunidades de origen, arrancados y privados de sus medios de subsistencia y de los servicios para atender las necesidades básicas de educación y salud de los miembros del hogar (Salvadó y otros, 1992; Pacheco y Sarti, 1991).

6. Casi 200 mil centroamericanos murieron como consecuencia directa del enfrentamiento armado o, bien, como resultado de otras formas de violencia política. Al número de víctimas civiles de la guerra, se debe agregar los casos de violación al derecho a la vida, convertidos en un fenómeno social que materializaba las formas más comunes de terrorismo de Estado.
7. No existe un dato agregado al respecto, pero algunas estimaciones que hicimos a principios de la década permitían acercarse a esa cifra, sin contar por ejemplo pequeños programas de ayuda que existieron desde principios de los ochenta de comités de solidaridad con Nicaragua, El Salvador y Guatemala que resultaban muy difíciles de cuantificar.
8. Como quedó claro en dicha reunión, las ONG centroamericanas comprometidas con un proceso de desarrollo integral se resisten a ser incluidas dentro de una estrategia gubernamental que limite su participación al rol de ejecutores de proyectos y les limite su capacidad autónoma para formular propuestas, e inclusive para actuar en una dirección que a veces no tiene por qué coincidir con las políticas estatales (Güendel y Rivera, 1992).

CAPITULO II

ESCENARIOS DE LA TRANSICION REGIONAL

1. Principales tendencias del desarrollo reciente y algunos desafíos para las ONGs

Los países que conforman América Central han emprendido un proceso de reestructuración de sus sociedades, después de haberse iniciado la puesta en marcha de soluciones políticas a las tensiones bélicas más profundas de su historia. Tal proceso tiene dos pilares. Uno de naturaleza política que sostiene un intento de transición desde la cultura del autoritarismo hacia sistemas políticos fundados en la negociación y el consenso (Rojas, 1995). Otro, económico, ha sentado las bases de cambio en las economías domésticas, más abiertas y homogéneas entre sí, y bajo un nuevo marco de interdependencia que ha alterado los perfiles de su anterior esquema de integración y de sus relaciones de mercado hacia afuera de la región.

Sin embargo, el pacto democrático es frágil y la transición económica más excluyente e incierta. Esas tendencias caracterizan la coyuntura de recientes cambios en la conflictividad sociopolítica y económica de esta región. Una serie de tendencias generales permiten identificar una diversidad de manifestaciones comunes en varias esferas que se analizan en este documento. Tales esferas de la realidad incluidas en este análisis comprenden: 1. El proceso de paz en marcha y los Derechos Humanos. 2. El Proceso de Integración y la Participación de la Sociedad Civil. 3. El Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. 4. Desarrollo Social, Participación y Género.

1.1. Proceso de Paz y Derechos Humanos

Hace menos de una década que las sociedades centroamericanas, aquellas particularmente afectadas por la guerra, pasaron del desgarramiento bélico a un momento donde la paz ha sido un anhelo compartido. La negociación de acuerdos dio origen a un proceso que conduce a la desmilitarización del sistema político, su recomposición por la vía electoral, y el refuerzo de las instituciones civiles y jurídicas como bases de un nuevo orden. Pero esa transición es una dinámica compleja y contradictoria donde los remanentes estructurales del poder autoritario continúan instituyéndose como limitante histórica para la consolidación democrática de la paz, para el control civil del Estado y para el resguardo de los derechos humanos de la población.

En particular, en el tratamiento convencional de los conflictos persiste en una visión de seguridad restringida a los aspectos militares, desatendiendo los orígenes políticos, sociales y culturales de tales conflictos (Morales, 1995). Por eso, se ha vuelto un lugar común la aceptación de la paz en Centroamérica como la superación una etapa aguda de enfrentamiento bélico y del riesgo de guerra entre los países. Pero la ausencia o disminución del hecho armado no han puesto fin a las limitaciones económicas, sociales, políticas, étnicas y de género que le impiden a la población el ejercicio pleno de sus derechos.

En verdad, la región experimenta un nuevo clima de relaciones interestatales, no exento de conflictos y antagonismos entre los Estados y sus sociedades, pero se dispone de instancias al más alto nivel, como las reuniones presidenciales, para implementar mecanismos de diplomacia preventiva. Con la culminación de las negociaciones de paz en Guatemala, se ha instituido una

práctica basada en el diálogo para acabar con la violencia armada.

Sin embargo, el carácter estatocéntrico de los mecanismos de paz en las relaciones interestatales obligó a la búsqueda de otros oficios de intermediación externa para resolver los conflictos en el plano doméstico. Eso permitió la suscripción de acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Pero en los dos primeros países, y probablemente en Guatemala, las posibilidades de ejecutar lo acordado no dependía exclusivamente de la voluntad de las partes o de los servicios de mediación y verificación externos. Una serie de deficiencias, como las que se apuntan a continuación, refuerzan las dudas acerca del carácter del actual proceso.

En toda la región, la primacía de lo militar dentro del manejo de la seguridad le confiere a las fuerzas armadas y policiales una gran preponderancia. En los países donde se ha firmado la paz, se inició la transformación y reducción de las estructuras militares y la desaparición de las fuerzas armadas irregulares e insurgentes. No obstante, la supeditación de los militares a la autoridad civil del Estado no es real. En Honduras, las tensiones cívico militares amenazan constantemente la precaria estabilidad de los últimos gobiernos. En El Salvador, una larga tradición autoritaria ha impedido la depuración efectiva del Ejército y la aplicación de medidas para acabar con la impunidad. En Nicaragua, el Ejército ha sido sometido a una serie de reformas pero, dada la inestabilidad nacional, se mantiene como una de las pocas instituciones que ofrece garantías de estabilidad. En toda la región, el incremento de la criminalidad común, el narcotráfico, contrabando transfronterizo, etc., justifican el mantenimiento de poderosas fuerzas de seguridad que ejercen control sobre la población y que en el futuro podrían convertirse en factores de inestabilidad política.

En relación con el proceso de paz, el cumplimiento de los acuerdos entraña otras dificultades. La principal han sido las deficiencias para la reinserción de la población excombatiente a la vida social y productiva. Una limitante para ese logro es la falta de garantías de seguridad de tales grupos. Otra es la tradición guerrera de los desmovilizados de las fuerzas insurgentes y de las fuerzas armadas. Pero la causa fundamental han sido los vacíos de los acuerdos que no fijaron procedimientos específicos para asegurar asistencia humanitaria, tierras, empleo y otros medios de trabajo y seguridad personal, a la población desmovilizada. Ha habido limitantes de todo tipo para asegurar esas medidas, pero las principales han sido la falta de recursos y de voluntad política.

Por otra parte, subyacen a esas mismas dificultades las deficiencias estructurales que impiden mejorar los niveles de vida de la población depauperada por la crisis y el conflicto bélico, y para introducir reformas sostenibles en los desiguales patrones de distribución de la riqueza. Ese es el límite actual del proceso en países donde la dinámica del ajuste estructural plantea la principal contradicción para cimentar una economía de transición hacia la paz. Esa es la causa estructural del rearme de más de 30 bandas de "recontras", "recompas" y "revueltos" en Nicaragua, así como de las tensiones provocadas en El Salvador por el incumplimiento a los compromisos económicos de los acuerdos. También es el origen de la expulsión de miles de trabajadores desde sus países de origen y que buscan en otras fronteras una oportunidad para la sobrevivencia, pero se ven sometidos a un sinnúmero de violaciones de sus derechos humanos por sus empleadores y en algunos casos por autoridades migratorias de los países a donde acuden (Morales, 1997; Pereira y Samandú, 1996; Castillo, 1992, 1996; Greenwood y Ruiz, 1995).

En consecuencia, la transición del plano de la lucha de carácter político-militar al de la lucha político-institucional, no ha dotado a las sociedades centroamericanas de medios para encarar la ancestral diferenciación y exclusión socioeconómica, ni para asegurar el funcionamiento de instituciones políticas que garanticen la plena protección de los derechos humanos. Frente a esa debilidad, el autoritarismo que late en los cuerpos armados que se resisten a los procesos de transformación institucional, rebrotaría tarde o temprano como respuesta al descontento y a la frustración de las masas.

La detonación de nuevos dispositivos de violencia social obstruiría los limitados esfuerzos de reconstrucción de la vida comunitaria de las sociedades posbélicas. Por eso es necesario encarar las causas socioeconómicas de la desigualdad, la falta de participación y los orígenes de la inseguridad, como única forma de evitar el retorno de la acción armada y su respuesta autoritaria.

Pero aparte de los efectos de la violencia política y la criminalidad común, otros fenómenos se convierten en fuente de inseguridad para la población. Uno de ellos, el lugar que se le ha asignado a Centroamérica en la esfera del tráfico de drogas y en su combate por parte de las autoridades de los Estados Unidos. La extensión del narcotráfico a lo largo del istmo geográfico refuerza una estrategia internacional de carácter policial, pero las dimensiones del fenómeno superan los procedimientos policiales y exigen otro enfoque adecuado a su naturaleza y a dimensión integral. Pero al formar parte de la política de los Estados Unidos hacia el hemisferio, origina tres fenómenos. *Primero*, la internacionalización de la estrategia antinarcóticos como elemento clave de los programas dirigidos a los países del Caribe y el Area Andina y, *segundo*, el énfasis en los medios militares dentro de los mecanismos orientados al control de la producción y el tráfico. En

tercer lugar, la supeditación de las políticas de seguridad de los países del istmo respecto de la estrategia antinarcóticos de los Estados Unidos. La contención de las drogas en sus fuentes de producción y tráfico, pero no en su mercado, supeditan la agenda de seguridad de los países afectados por tal intervención a las prioridades de una estrategia ajena a las necesidades de la región.

La reducción de los márgenes de decisión de los países en la conducción del desarrollo tiende a convertirse en un problema de seguridad en otros ámbitos. Uno es el medio ambiente. En la medida en que se produce un agotamiento y deterioro de los recursos aumenta la vulnerabilidad y la dependencia de los sistemas sociales para asegurar un desarrollo autónomo. Esa carestía es agravada por el agotamiento de las fronteras para expandir la base económica y productiva. La explotación unilateral de recursos compartidos geográficamente como las cuencas hidrográficas, los bosques y los mares, puede constituir en el mediano, si no en el corto plazo, una fuente de tensión interestatal. Sobre todo cuando las instituciones regionales, nacionales y locales, no han logrado desarrollar la capacidad de imaginación y acción para hacerle frente a los desafíos de esa potencial crisis político ambiental (Guimaraes, 1990). El agotamiento de los recursos y el deterioro del medio ambiente se traducirán en la recrudescencia del hábitat humano y por ende en un incremento de las condiciones de pobreza.

Todos estos problemas que cristalizan en los medios nacionales tienen expresión regional. En un marco de creciente interdependencia entre las sociedades centroamericanas, los nuevos problemas que afectan la seguridad han rebasado las fronteras entre países para atacar simultáneamente varios escenarios nacionales. Existe una conexión entre los diferentes planos de la conflictividad nacional, regional, hemisférica y global, donde convergen tanto las causas de

esas angustiantes penalidades como las respuestas necesarias.

Esos mismos problemas señalan la conveniencia de emprender esfuerzos orientados a consolidar los procesos iniciales de paz en varias dimensiones. Asegurar la completa desmilitarización de las estructuras del poder, fortalecer las instituciones civiles y judiciales y fortalecer las experiencias de producción y desarrollo tendientes a cimentar una economía de transición hacia la paz. El carácter pacífico y democrático del nuevo proceso en Centroamérica sólo estará asegurado en la medida en que la población esté cada vez más identificada con el empleo de soluciones de avenencia por sobre el uso de la fuerza y en condiciones de participar activamente en la construcción de las instituciones básicas de un nuevo orden social. En la región se han desarrollado experiencias novedosas de participación social para la paz que deben escalar hacia nuevos campos de acción: el Debate Nacional por la Paz, en El Salvador, las Comisiones Locales de Paz, en Nicaragua y la Asamblea de la Sociedad Civil en Guatemala.

Los escenarios de posguerra en Centroamérica introdujeron los primeros cambios de importancia en el contexto regional de las ONGs. Después de haberle hecho frente a las tareas de emergencia en torno al conflicto armado, los procesos de pacificación generaron nuevas dinámicas, llevando incluso a esas y otras organizaciones de la sociedad civil a involucrarse directamente en los oficios de paz, y en procesos de decisión internos, así como en acciones de cabildeo externo para asegurar resultados efectivos en las mesas de negociación, tanto de las rondas de Esquipulas, como en los procesos de diálogo y negociación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Con la resolución de los conflictos armados, como se analizará en el capítulo tercero, se reestructuró la agenda política regional y, en ese marco, las ONGs enfrentan los desafíos de procesos

democráticos endebles y formas de participación que siguen siendo excluyentes.

Aparte de esa dimensión política, también cobró relevancia en la nueva regionalización centroamericana la reactivación de la dinámica de integración, y paralelamente a ella, temas como el medio ambiente y desarrollo sostenible, así como desarrollo social, pobreza y participación, con un fuerte componente de género, han alcanzado una relevancia política primordial en las agendas regionales. Dichos temas son consustanciales con la cuestión de las nuevas dinámicas de la sociedad civil y, tocan también centralmente, los nuevos ámbitos de acción de las ONGs¹.

1.2. El Proceso de Integración y la Participación de la Sociedad Civil

La integración y la concertación de políticas en Centroamérica se perciben como parte de los instrumentos para emprender la reinserción de sus economías en el mercado mundial. No obstante, hay aspectos de estrategia no resueltos que entremezclan dos formas de vinculación externa difíciles de combinar: el *bilateralismo* que lleva a la asociación entre dos países por medio de acuerdos de libre comercio (e.g. Costa Rica con México), camino que se puede transitar al margen de la integración regional; o el *multilateralismo* que supone la formación de un espacio económico propio como paso previo al acoplamiento externo de la región. Esa aparente incompatibilidad entre los dos esquemas, ha sido uno de los puntos de parálisis de los acuerdos entre los gobiernos de la zona.

Pero tal contradicción se deriva en gran medida del carácter subordinado del programa de integración respecto de la conformación de bloques regidos por las economías mundiales más dinámicas, así como por las asimetrías derivadas de

la preponderancia del mercado de los Estados Unidos en las relaciones económicas externas de Centroamérica. En segundo lugar, es un proceso donde no hay suficiente concordancia entre la dinámica de acuerdos políticos a nivel gubernamental y el comportamiento de las fuerzas económicas que están conduciendo operativamente la economía de la región. Por último, la voluntad política de integración está fuertemente precedida por la adopción en cada uno de los países de programas de ajuste económico que le imprimen un perfil neoliberal a la nueva dinámica intercentroamericana. De las anteriores observaciones se deriva que, aunque figure como una prioridad política, la integración regional no constituye la principal finalidad de la agenda de relaciones comerciales externas de los países centroamericanos.

Las propuestas de reactivación integracionista nacieron de aceleradas discusiones presidenciales y ministeriales. Pero tales instancias solo involucran uno de los niveles de decisión, no carente de importancia, pero no el que origina la respuesta comúnmente más preferida por las fuerzas económicas de la región ante el proceso de globalización. Esa respuesta está presente en la negociación de convenios de libre comercio con socios comerciales con un desarrollo comparativo mucho mayor, propuesta que satisface la visión del desarrollo centrada en el fortalecimiento de la capacidad de oferta externa de las economías. El abismo entre las dos dinámicas produce constantemente una inadecuación de las decisiones políticas con la dinámica real de la economía. Eso ha originado declaraciones que se han quedado sin contenido, vacíos conceptuales y operativos en el proceso, así como de conflictos entre los países a la hora de convertir tales resoluciones en acuerdos jurídicos y medidas de política económica (De la Ossa, 1994).

El hecho más claro de lo anterior es la limitación de los avances a aspectos estrictamente institucionales que no están acompañados de una interdependencia económica que le inyecte dinamismo a las economías de la zona. Se creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en diciembre de 1991, y el 29 de octubre de 1993, los presidentes de los seis países miembros del SICA convivieron también en la firma del Protocolo de Guatemala al Tratado de Integración Económica Centroamericana. Pero tales avances institucionales tampoco han forjado el consenso suficiente para asegurar la cooperación requerida y con dificultad son punto de partida de una voluntad política integradora, pero no exenta de dificultades.

Diferencias entre los gobiernos acerca de los alcances y el modelo de integración han reducido la marcha del proceso y el alcance de sus objetivos (Morales, 1994).

En síntesis, ¿cuál es el carácter del proceso de integración actualmente en marcha? Es un proceso donde debe diferenciarse lo declarativo de los procesos operativos. La pauta del proceso no se encuentra en las decisiones tomadas en esferas políticas (e.g. Cumbres presidenciales, reuniones de gabinetes regionales o en las instituciones de integración).

Las principales tendencias de la economía regional están regidas por una tendencia general de formación de bloques comerciales, supeditados a reglas de libre comercio y apertura externa. En ese sentido, el proceso económico al que está sujeta la dinámica de integración no tiene un peso central en las estrategias seguidas por los países en la esfera de la globalización que tienen como principal prioridad el acoplamiento de los países de la zona a los mercados globales. Por lo

tanto no hay un genuino proceso de desarrollo endógeno, sino una estrategia impulsada por sectores de capital con sólidos vínculos con mercados extraregionales (agroexportadores, comerciantes importadores, etc.), cuyas prioridades están centradas en liberalizar las actividades vinculadas al comercio exterior y la inversión externa de todo tipo de regulaciones.

Bajo esa racionalidad, a la población centroamericana no se le concede ningún rol de importancia, salvo servir como mano de obra barata y someterse a un régimen laboral beneficioso a las necesidades del capital. Bajo la racionalidad económica predominante, aperturista y de corte neoliberal, los aspectos sociales de la integración y del desarrollo sólo figuran en la periferia de las deliberaciones políticas sin un impacto sensible en la conducción de los aspectos del desarrollo regional.

Por eso el desarrollo de estrategias por parte de las ONGs, junto a otras organizaciones populares de la sociedad civil, para actuar frente a la nueva agenda regional, y en particular sobre el proceso de decisiones en materia de integración y negociaciones comerciales externas, constituyó un paso novedoso para incidir desde tales foros intersectoriales, y al margen de la tutela empresarial, en el nuevo multilateralismo regional (Morales y Cranshaw, 1997). Las iniciativas civiles en el campo de la integración comprenden diversos esfuerzos de concertación transfronterizo, tanto a nivel sectorial como intersectorial. Entre los primeros, a nivel sectorial, las organizaciones regionales de productores, microempresarios, trabajadores, cooperativas, ONGs, han asumido los temas de la integración regional como parte de sus agendas. A nivel intersectorial se han constituido foros nuevos como la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC).

No obstante, una debilidad de esa incipiente iniciativa es el enfoque de su trabajo frente al nuevo multilateralismo regional, predominantemente dirigido a la esfera de la integración oficial. Los esfuerzos de incidencia dentro de esa esfera, se han limitado a la búsqueda de resultados frente a la agenda oficial y a las instituciones formales; es decir, a la búsqueda de impacto en esferas de decisión política, pero con pocos avances en relación con la otra dinámica del multilateralismo económico, expresado en la negociación de tratados comerciales.

En ese sentido, se justificaría una acción desde la sociedad civil basada en la formulación de planteamientos desde una agenda propia y no sólo la respuesta defensiva frente a la agenda "ofrecida" por las fuerzas hegemónicas de la apertura externa y de la integración. Esa limitación expresa, en otra dimensión, la poca capacidad desarrollada hasta el momento entre las fuerzas populares de la región para colocar en el tope de la agenda regional los temas propios y para incidir significativamente en el tratamiento de tales cuestiones. De esa conclusión se deriva que dicho potencial existe, pero que se requieren importantes modificaciones en la conducta y la dinámica de las organizaciones regionales.

Elevar la problemática regional a la cima de las preocupaciones populares, tiene el potencial de recrear un pensamiento regional liberado, en primer lugar, del influjo economicista impuesto por la tecnocracia y las doctrinas burocráticas sobre integración. En segundo lugar propicia una vinculación positiva entre dicho pensamiento y la gestación de una mayor capacidad de propuesta y de incidencia sobre las decisiones políticas y sobre el curso de los procesos económicos y sociales como un todo, no solamente los incorporados en la agenda oficial. Por último, permite incorporar dentro de la agenda real los problemas y los intereses que, bajo la racionalidad economicista imperante, han permanecido excluidos o

simplemente estibados como si fueran asuntos periféricos. Pero la creación de una agenda propia y de una mayor capacidad de influencia sobre las decisiones políticas ha implicado el fortalecimiento de los canales de participación democrática, de educación y consulta, para buscar un proceso se asemeje a las aspiraciones de las mayorías que deben ser llamadas a decidir su destino propio y el de la región.

1.3. *El Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*

La preocupación generalizada por la problemática ecoambiental concuerda en América Central con la constatación irrefutable de la escasez: escasez de recursos (crisis ecológica) y escasez de depósitos para los materiales contaminantes (crisis ambiental) y escasez de instrumentos para detener el daño causado (crisis ecopolítica). El 60 por ciento de los bosques fueron convertidos durante los últimos treinta años en carbón, madera o leña. Esos territorios después dieron lugar a los cultivos del algodón, pastos para la ganadería, granos básicos y plantaciones bananeras. Pero el proceso no se detiene. Esa violencia "ecocida" se manifiesta en las elevadas tasas de deforestación regionales que se calculan en unos 4 mil kilómetros cuadrados anuales de bosque. El caso más dramático es El Salvador donde solamente ha quedado un 3 por ciento de los bosques primarios (Barry, Rosa y Cuéllar, 1996).

Junto a la pérdida del bosque, aumentan otras degradaciones del medio natural tales como la sedimentación de los ríos y lagos, el agotamiento de las fuentes de agua disponibles y la carestía cada vez mayor de los recursos pesqueros. Hasta hace pocos años se decía que el mar era la reserva alimenticia de la región, sin embargo el deterioro de los mares y la pesca desmedida tienen

seriamente amenazado ese recurso. La desaparición del bosque también ha favorecido cambios climáticos perjudiciales que han originado un ciclo de sequías anuales e inundaciones con altos costos humanos y materiales. Pero la crisis ecológica y ambiental no sólo tiene un origen forestal. Los desechos industriales y los desechos domésticos no tratados y el abuso de pesticidas envenenan las aguas, los suelos y la atmósfera de una región donde se consumen las tasas más altas de pesticidas y se carece de regulaciones para proteger y prevenir la contaminación tóxica. Las fronteras para expandir la base productiva se han agotado y también se han agotado los lugares para eliminar los desechos.

El inventario de la crisis podría hacerse interminable. Lo más importante sería discutir sobre el origen de tal proceso y las medidas para contener y revertirlo. Las dos principales razones de la degradación ecoambiental en Centroamérica están mutuamente relacionadas. La razón más temprana está asociada a las prácticas culturales de producción agropecuaria, de vocación agroexportadora, así como industrial que han hecho un uso ineficiente e irracional de los recursos naturales y que han acelerado su destrucción. Otra de las causas fue la militarización de las sociedades centroamericanas y el accionar bélico que propiciaron la desertificación de extensas áreas montañosas. La guerra también propició daños ambientales originados por la expulsión de muchas poblaciones de sus lugares de origen a otros sitios ecológicamente más vulnerables.

El agotamiento ecológico y degradación ambiental son entonces el resultado de prácticas sociales. Prácticas de una cultura de la producción y del poder que bajo el sofisma de la modernización destruyó los recursos colectivos para asegurar beneficios privados a un sector muy minoritario de la población. Es decir que esas prácticas sociales estaban también asociadas a un patrón de

relaciones que erosionaban el medio natural y consolidaban un patrón de exclusión social, autoritarismo y miseria. Producción de riqueza, acumulación y desperdicio de un pequeño grupo contrastan con el empobrecimiento, la exclusión social y el agotamiento de los recursos naturales que afectan a la mayoría.

Otro aspecto de esta crisis son también los limitados alcances de los sistemas institucionales para contener los estragos ecológicos en la región. Con facilidad se argumenta que dicha tarea requiere un cambio en el modelo de desarrollo. Pero ninguna de las instituciones locales, nacionales o regionales ha sido equipada con los medios necesarios para enfrentar los dilemas básicos de la escasez. Esa debilidad se ve aumentada por la ausencia de toda competencia ecológica en la legislación nacional y en las instituciones regionales.

La conciencia conservacionista de las instituciones regionales se ha reducido a un apéndice ecológico del Sistema de Integración Centroamericano, y posteriormente a la proclamación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)², sin embargo los alcances reales de esa bucólica declaración no se han concretado en instrumentos para hacer avanzar la nueva regionalidad centroamericana hacia acciones reales de un desarrollo distinto³. ALIDES ha sido una propuesta importante en el marco de la cooperación intercentroamericana, porque delinea la intención de cambio en el esquema de desarrollo regional hacia un modelo de sostenibilidad político, económico, social, cultural y ambiental. El marco organizativo de dicha iniciativa sería el establecimiento de una alianza donde convergen los gobiernos, organizaciones de la empresa privada, organismos no gubernamentales y los organismos de integración, especialmente la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, en la definición y puesta en práctica de esa nueva estrategia. Ésa no es una iniciativa restringida al ámbito

puramente ecológico, pero tiene la ventaja de englobar la problemática del desarrollo, el medio ambiente, la calidad de vida y la convivencia democrática como soportes vitales de un proceso sustentable de evolución integral de la región y sus sociedades.

Pero pese a la importancia política y sobre todo declarativa de ese primer paso, las intenciones contrastan con la aceleración de la destrucción ecológica, la ausencia de un marco institucional, legislativo y jurídico que sirvan para emprender la protección de la ecología con la misma energía que se deben proteger los derechos humanos y otras instituciones sociales y políticas básicas. En el nivel específico de las políticas públicas, los gobiernos deben incorporar una racionalidad ecológica en la formulación de estrategias, en la priorización de programas, en la asignación de recursos y en la ejecución de los planes. Puede ser que la voluntad política en favor del desarrollo sostenible también sea neutralizada por la dinámica avasalladora de los ajustes estructurales, el aperturismo comercial y la búsqueda desmedida de riqueza que imponen el ritmo a una regionalización sustentada en la fuerza del mercado.

El drama ecológico centroamericano tiene una clara dimensión transfronteriza. Por eso es importante su inclusión dentro de la agenda regional donde debe expresarse la cooperación a nivel inter estatal. Las variadas manifestaciones de la crisis en los planos locales puede permitir una actuación descentralizada por medio de las organizaciones comunales y las municipalidades, que disponen de mecanismos propios de intercambio y enlace a nivel nacional y regional. El vacío ecológico no se manifiesta en la falta de acuerdos, reuniones, declaraciones y documentos. Nunca antes se habían organizado tantas reuniones, con un elevado costo logístico, para hablar del

asunto. La crisis y el discurso siguen reproduciéndose sin que se manifieste de forma conjunta un progreso sustantivo en las medidas operativas dirigidas a contrarrestar los estragos ecológicos y sus tendencias más dañinas.

Frente al discurso ambientalista oficial y el vacío de mecanismos estatales, se han impulsado iniciativas no oficiales por parte de organismos no gubernamentales y organizaciones de productores que pusieron el tema como centro de atención política. Cuatro años atrás la agenda ambientalista de la sociedad civil era muy incipiente, pero después de la celebración de la cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el tema fue ineludible en las agendas oficiales. Pero el mayor desafío en la región no es la ausencia de una agenda ambiental, sino la debilidad del marco institucional, los vacíos en la legislación, la ausencia de mecanismos y la poca efectividad en el traslado de los acuerdos políticos a las decisiones operativas. En el campo de la cooperación intra regional, las iniciativas de la sociedad civil todavía son débiles, enfocadas en la problemática local y bajo un marco propositivo débil en relación con la dimensión regional del problema ecológico y ambiental.

Las ONGs han logrado progresos significativos en este campo. También en este campo se han comenzado a operar modelos innovadores de participación, entre esos organismos y organizaciones de productores, organizaciones locales e instituciones públicas. Eso constituye una muestra de que en el campo de la sostenibilidad ambiental, las posibilidades de acción de las ONGs y del resto de la sociedad civil parece resultar muy amplio, los desafíos muy grandes, pero también las oportunidades son bastantes. Tales oportunidades pueden resultar similares en los aspectos sociales del desarrollo sostenible, como para aprovechar los aprendizajes acumulados en el campo ambiental.

1.4. Desarrollo Social, Participación y Género

La pobreza se ha vuelto un tema común en la agenda regional. Algunos de sus rasgos en la presente coyuntura regional fueron señalados en el primer apartado de este documento. Aquí podemos subrayar que las respuestas a las distintas formas de pobreza no se desprenden de la simple ejecución de una política económica, ni de la implementación aislada de una política social tradicional. Ante el panorama de pobreza, se requiere un enfoque integrativo de las políticas económicas y sociales para buscar un crecimiento de la economía acompañado de un aumento simultáneo del bienestar, mediante el empleo y la distribución del ingreso entre el mayor número de miembros de la población.

Bajo el hecho comprobado de que los programas de ajuste desembocaron en el menoscabo de las condiciones de vida de la población más pobre, tanto los organismos internacionales como las instituciones estatales impulsaron la enmienda de tales programas con un componente de "compensación social" que pretende aliviar el impacto del ajuste sobre los grupos más vulnerables y potencialmente más explosivos. Si bien no se produjo el desmantelamiento absoluto de la política social tradicional, sí se operó un desplazamiento hacia una mayor selectividad en el gasto, que se focalizó en el asistencialismo y desatendió las causas estructurales de la pobreza.

Ese modelo de política social se constituyó en uno de los núcleos centrales de las políticas públicas en las que se reconoce la inviabilidad de las formas depredadoras de exclusión como amenazas al crecimiento productivo y a la inversión. Sin embargo, esa modalidad de respuesta está asociada a una explicación de la pobreza centrada simplemente en consideraciones técnicas que obvian

la naturaleza estructural de la misma y centran el esfuerzo estatal en la contención de la frustración y no en la inversión para el desarrollo del capital humano de estos países. La política social está divorciada de las estrategias de política económica y considera a los beneficiarios de tales planes de compensación como meros receptores pasivos de los programas de corte asistencial.

Por último, es preciso subrayar que entre las tareas más importantes que la actual etapa de desarrollo regional deja planteadas está la transformación de las relaciones de género, tensadas por la tradicional exclusión social y la discriminación étnica que soportan las mujeres y las niñas, las mujeres negras e indígenas. Esta realidad también subraya la necesidad de recordar los ejes de trabajo definidos por las ONGs de América Latina y el Caribe, como parte de las actividades preparatorias a la "Conferencia Mundial de la Mujer" que tuvo lugar en Beijing en setiembre de 1995.

Esa agenda evidencia que tres conceptos de la problemática regional: paz, desarrollo e igualdad, tienen una expresión propia en la realidad específica de la mujer. Pero en los documentos oficiales y en los trabajos de las ONGs queda todavía pendiente el desarrollo de perspectivas que incluyan la problemática de género, junto a la cuestión étnica y el racismo como elementos clave de la realidad regional, no restringidos a una visión de la cultura como un apartado de esa realidad, sino como ejes de la dinámica regional en su conjunto.

Lo que se reseñó en este apartado, caracteriza las tendencias generales consideradas aquí como más importantes del contexto externo con el que interactúan las ONGs. En el aspecto político, un ambiente regional reconfigurado por dinámicas de paz y democratización, que desactivaron los mecanismos de

confrontación armada pero no tuvieron el mismo efecto inmediato sobre las demás dinámicas de conflictividad regional, presentes en el incremento de la pobreza, la fragilidad de los derechos humanos y la aparición de nuevos focos de amenaza a la seguridad, como la delincuencia común, otros brotes de violencia social y el crimen organizado. Pero también, casi simultáneamente la agenda de la reconstrucción de posguerra se extendió al ámbito de la "nueva regionalización", representada por la reactivación de las instituciones de integración y la extensión al plano regional de diversas cuestiones antes circunscritas a agendas nacionales. Las expresiones más claras de regionalización de esas nuevas agendas se manifiestan en la migración, la problemática medio ambiental, y el involucramiento de segmentos populares de la sociedad civil en dinámicas de participación y procesos de decisión regional.

Eso último, es una de las características más novedosas de la dinámica regional; pues aunque existen claras referencias sobre iniciativas regionales también desde la sociedad civil en las etapas anteriores de la integración centroamericana⁴, en la década de los noventa esas iniciativas evidencian un involucramiento intersectorial, con rasgos y conductas distintas y, por efecto de sus mismos planteamientos, con capacidad para incidir en nuevas áreas del proceso de integración y el desarrollo regional⁵.

Pero también es importante considerar esa evolución en los marcos de interacción de las ONGs, teniendo en mente los cambios fundamentales que se han operado en el mundo de la cooperación y, en particular, de la cooperación en Centroamérica, para tener nuevos elementos de análisis sobre el contexto de acción regional de esas organizaciones.

2. Cambios globales y cooperación internacional hacia Centroamérica

La resolución de conflictos armados y la transición hacia la democracia en Centroamérica, en gran medida se han debido al empeño, la mediación, la energía y la ayuda de diversos actores externos. Dicha cooperación, como se señaló en el primer capítulo, procedió de las más diversas fuentes y bajo las más diversas modalidades. Fue tomando forma en el marco de diversas iniciativas internacionales, pero tuvo como referente principal a los esfuerzos hechos desde la región por resolver primero las rivalidades interestatales y, después, las disputas nacionales. En muchos aspectos, la cooperación externa no se pudo sustraer a la influencia de las superpotencias cuyas políticas agregaron una dimensión extrarregional a los conflictos. Pero la extensión de la rivalidades globales al plano regional, no inhibió sino que estimuló el interés de terceras partes en diseñar sus propias políticas hacia Centroamérica. Tal es el caso de la política canadiense y europea, así como las iniciativas de los países latinoamericanos.

La cooperación exterior se dirigió a tres ámbitos políticos. En *primer lugar*, la resolución de conflictos, bajo modelos que no sólo buscaban el restablecimiento de la paz, sino la creación de condiciones estructurales para su desarrollo. Diversos gobiernos e instituciones multilaterales brindaron apoyo de diverso tipo para la negociación entre los beligerantes, y han aportado conocimiento, ayuda técnica y económica para el cumplimiento de los acuerdos y para su verificación.

En *segundo lugar*, los actores de esa cooperación han prestado ayuda para la estabilización política de los países en conflicto, como condición para el mantenimiento de la paz, bajo la forma de ayuda para la refundación sociedades democráticas. La ayuda para mejorar el sistema electoral y para aumentar la

capacidad de las instituciones políticas y la autonomía de sistemas judiciales, modernos y eficaces, ha sido muy importante.

El tercer ámbito ha sido la protección de los derechos humanos, lo que permitió el desarrollo de variados programas para proteger a las poblaciones afectadas por la guerra, así como la cooperación con los esfuerzos de la sociedad civil y de organismos nacionales y regionales en esa materia. Una forma de acción es el condicionamiento de la ayuda hacia países donde tales violaciones han sido constantes. Las experiencias más recientes están dirigidas a la capacitación de los sistemas policiales para promover una policía que en el ejercicio de sus funciones no violente el respeto de los derechos humanos individuales.

El total de la ayuda oficial recibida por los seis países centroamericanos en el decenio 1980 - 1992 fue de US\$12.542 millones (Cuadro #4). No obstante, ese monto incluye sólo la ayuda económica neta recibida por los países centroamericanos de parte de gobiernos y organismos multilaterales organizados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE). No incluye, por ejemplo, la ayuda recibida por Nicaragua hasta 1990 del antiguo bloque socialista, ni las contribuciones privadas de diverso tipo que no son contabilizadas dentro la información de OCDE, tal es el caso de una gran parte de agencias no gubernamentales internacionales. El peso de la asistencia bilateral es evidente, los países miembros del CAD contribuyeron con US\$7.579,5 millones, lo que representa una proporción del 73.4% de la ayuda oficial total.

CUADRO #4

AMERICA CENTRAL: AOD RECIBIDA DE LOS PAISES DEL CAD. 1980-1992
(valores en desembolsos netos, millones de dólares y porcentajes)

País donante	1980	1985	1990	1991	1992	TOTAL Acumulado	% del total
Alemania	36	31	107	124	133	873	7
Bélgica	1	1	5	6	7	41	0.3
Dinamarca	0	1	15	26	26	109	0.9
España				50	33	166	1.3
Francia	2	12	14	15	35	218	1.7
Irlanda							
Italia	2	30	65	61	47	422	3.4
Luxemburgo				1		1	0
Países Bajos	26	334	69	29	64	513	4.1
Portugal	0						
Reino Unido	3	2	6	6	7	52	0.4
Total UE	70	110	314	316	352	3.393	19.1
AELC	17	37	116	185	163	1.007	8
EEUU	176	735	873	905	716	7.964	63.5
Canadá	8	24	27	37	29	307	2.4
Japón	18	22	142	154	241	873	7
Australia y Nueva Zel.	0	0	0	0	0	0	2
Total Países del CAD	288	927	1.436	1.597	1.5	12.542	100

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económica.

España y Portugal ingresaron en el CAD en 1991. Luxemburgo ingresó en 1992.

Fuente: OCDE, varios años.

Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos con una aportación de US\$5.122 millones, se convirtió en la principal fuente al aportar el 49.6% de la ayuda oficial total (67% de la ayuda bilateral). Por su parte, los demás gobiernos miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, contribuyeron con US\$2.457,5 millones. Esa cifra podría ser considerada baja en relación con el total de la ayuda oficial (23.8%), y aun con la ayuda bilateral (32.4%), pero es significativa y considerable en relación con las contribuciones que anteriormente suministraban terceras partes al desarrollo de Centroamérica. Desde luego que las fuentes de ayuda multilateral tuvieron una presencia impactante, con US\$2.188,0 millones, lo que las convierte en una fuente de ayuda económica de primer orden y les otorga un importante rol a sus políticas en el desarrollo inmediato de la región.

A partir de 1990, la dimensión externa del desarrollo de Centroamérica cambió de manera notable. Los cambios observados en el contexto político inmediato, particularmente en Nicaragua y El Salvador, facilitaron un nuevo ambiente de seguridad para el desarrollo doméstico y para sus relaciones exteriores (Morales, 1995). Mientras la política fue influenciada por una dinámica de paz y procesos democráticos todavía precarios, en la economía se emprenden procesos de reforma y cambios en las relaciones externas que han creado nuevos desafíos para la reinserción de la zona en el sistema mundial.

Entre tanto, el medio externo evoluciona hacia la *globalización*. Tal fenómeno, entre sus múltiples variantes, es el resultado de una rápida transnacionalización de la producción y de las transacciones entre los países, así como de una no menos importante internacionalización del resto de las relaciones humanas (Dabat y Rivera, 1995). Pese a la aparente homogeneización que conlleva, el proceso global genera resultados manifiestamente contradictorios.⁶

La desaparición de la Unión Soviética significó, primero, el colapso del antiguo orden bipolar fundado en la rivalidad ideológica y en el equilibrio militar y, segundo, la reorganización de la estructura de poder bajo la formación de bloques económicos y esferas delimitadas de inversión de capital que de acuerdo con Dabat y Rivera (1995), dibujan una nueva estructura de relaciones globales.

Estados Unidos perdió la hegemonía absoluta dentro de esa estructura y en su lugar emergió una distribución económica en tres áreas principales en torno a Estados Unidos, Alemania y Japón, respectivamente. El antiguo espacio socialista, por medio de su restauración capitalista, se integró al mercado mundial. Mientras tanto, el resto de la estructura, conformada por el espacio que se conociera como el Tercer Mundo, se escindió y polarizó en medio de las tensiones derivadas de la reestructuración económica-tecnológica y la globalización.

Ese salto de la geopolítica a la geoeconomía ha propiciado la búsqueda de estrategias de vinculación al mercado externo. El mercado doméstico y el propio mercado regional, perdieron capacidad como núcleos dinamizadores del intercambio comercial y del crecimiento productivo. La disminución de los flujos de ayuda no reembolsable, esenciales durante los años de fuerte depresión económica, están obligando a los países a insertarse dentro de la conformación de bloques comerciales regionales y a desarrollar su capacidad de oferta exportable y de atracción de inversiones para competir dentro del nuevo espacio.

En la reestructuración económica de la región, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) constituye un modelo gradual de fusión de mercados nacionales, bajo acuerdos de libre comercio. Por esa vía, los programas de

estabilización, liberalización y ajuste económico, se convierten en también en una regla.

La aceptación de tales reglas conlleva una severa pérdida de capacidad de acción individual de los Estados en la esfera económica sujeta, desde antes, a la condicionalidad financiera de los organismos internacionales. A consecuencia de ello, se reducen la protección de la economía local y las regulaciones en materia de salud, seguridad social y calidad de vida.

En tal entorno, tan brevemente descrito, se enmarcan las sociedades centroamericanas que experimentan los impactos producidos por los virajes del orden mundial. La primera manifestación fue una drástica modificación de su lugar dentro del espacio estratégico regional. Ello se tradujo especialmente en una reducción de las prioridades para la distribución de los recursos de la Ayuda para el Desarrollo de las diversas fuentes externas, especialmente la originada en las políticas de los Estados Unidos hacia la región.

2.1. Las políticas de cooperación hacia Centroamérica y sus cambios

La negociación de las guerras y la transición hacia la democracia en Centroamérica, constituyen episodios que marcan a su vez un cambio de rumbo en las políticas internacionales de ayuda al desarrollo hacia sus países. La cooperación que tuvo diversos orígenes y variadas formas, experimentó cambios debido no solo a las transformaciones políticas locales sino a cambios de política de los organismos donantes.

En cuanto a su conformación histórica, la cooperación externa atravesó por tres momentos. La primera fase estuvo constituida básicamente por el predominio

de la *ayuda de emergencia* que si bien estaba dirigida a atenuar los estragos producidos por la guerra y la crisis, no se podía sustraer del juego de los factores geopolíticos que habían incorporado al conflicto una dimensión extrarregional. Fueron programas de ayuda importante, tanto para los gobiernos en crisis financiera y de legitimidad, como para las poblaciones azotadas por la crisis y el conflicto.

Posteriormente, conforme se fueron logrando avances positivos en la negociación de los conflictos interestatales, primero en el marco de Esquipulas II y, posteriormente, con las negociaciones en Nicaragua y El Salvador, se establecieron los llamados programas de *rehabilitación*. Estos alimentaron procesos de legitimación democrática, reasentamiento de refugiados y otras acciones para sentar bases para la reconciliación y reconstrucción económica y social.

La última fase se conoce por la ejecución de programas que buscan la *consolidación* de los procesos emprendidos con las negociaciones de paz y el establecimiento de gobiernos electos popularmente. Los esfuerzos de consolidación se orientan a fortalecer y asegurar instituciones estables para el desarrollo económico, para el funcionamiento del orden legal y asegurar la justicia social.

Bajo esquemas de prioridades, modalidades de ayuda, destinatarios y modelos de relación, se repartieron las diversas formas de cooperación (cooperación al desarrollo, asistencia financiera y técnica, ayuda humanitaria y de emergencia, ayuda alimentaria), desarrolladas por las diversas fuentes donantes (bilaterales, multilaterales y ONGs).

El cambio más importante en la cooperación está expresado en el caso de los Estados Unidos. La primera manifestación del cambio fue la sustitución de los programas de cooperación al desarrollo por nuevos diseños de política comercial derivadas de cambios en la percepción sobre los riesgos de la seguridad norteamericana en el mundo y de una reducción de las prioridades de acción en América Central y el Caribe⁷. Las nuevas prioridades se dirigen a promover sociedades más competitivas bajo el predominio del mercado, y privilegian directamente la acción del sector privado en todos sus ámbitos, inclusive en el desarrollo de lo social (SELA, 1993).

La cooperación de las demás fuentes si bien ha experimentado cambios, no permite hablar de una reducción tan pronunciada como la observada en el caso de los Estados Unidos. No obstante, tampoco se puede asegurar una continuación de los montos financieros otorgados a la región. Coyunturalmente, la Unión Europea y los países miembros se mantienen como los principales contribuyentes de ayuda al desarrollo a la región, aunque Japón y China han incrementado sustancialmente sus aportaciones a partir de 1990.

Finalmente, el panorama de la cooperación externa a Centroamérica tiene comportamientos que varían según las fuentes y diferencias palpables entre cada uno de los países beneficiarios de la ayuda. En el siguiente apartado revisaremos la situación de Costa Rica, en particular a partir de 1990.

2.2. La Cooperación Externa: El caso de Costa Rica en el contexto regional.

Comúnmente se asegura que Costa Rica no es una prioridad en la distribución de recursos de Ayuda al Desarrollo. No obstante, tal afirmación debe

ser revisada tomando en cuenta primero, el comportamiento de las fuentes, las áreas hacia las cuales se dirige la ayuda y la modalidad de funcionamiento de los programas.

En cuanto a las fuentes, algunas de ellas han retirado la mayor parte de sus programas de cooperación externa. En tal sentido, es claro el cambio en la política del Gobierno de los Estados Unidos que redujo sustancialmente toda la ayuda al desarrollo (Asistencia para el Desarrollo y Fondo de Apoyo Económico), y mantiene una pequeña cooperación para programas de entrenamiento y educación para unidades policiales. En esa misma situación se encuentran otros donantes que figuraron especialmente durante la segunda mitad de los ochentas, tales como Canadá y algunos pequeños donantes europeos.

La reducción en el volumen de ayuda se debe esencialmente al recorte de la ayuda norteamericana. Mientras que el mantenimiento de las aportaciones hacia el país por parte de la Unión Europea y de sus países miembros (en particular Alemania y Países Bajos), así como desde Japón y la República de China, expresan que Costa Rica mantiene cierto interés para la colocación de programas de ayuda financiera y cooperación técnica de ciertos segmentos de la comunidad internacional.

Otro dato importante es el peso relativo de los programas de cooperación de instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que en 1993-94 aportó el 67.5% de la cooperación técnica y financiera total al país (Cuadro # 5). La participación todavía limitada pero con tendencias a su crecimiento de otras fuentes multilaterales, posiblemente explique un desplazamiento del bilateralismo en la cooperación hacia una mayor coordinación dentro de

esquemas multilaterales, tanto en instituciones regionales como dentro del Sistema de Naciones Unidas.

CUADRO #5
COSTA RICA: COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA APROBADA
SEGUN FUENTE DE FINANCIAMIENTO 1993-1994

Fuente de Financiamiento	Monto en miles US\$	Porcentajes
A. BILATERALES:	119010.5	21.71
España	51000	9.31
Holanda	50000	9.12
Alemania	12000	2.19
Japón	3500	0.64
Suecia	1750.5	0.32
México	400	0.07
Corea	200	0.04
Chile	80	0.01
Argentina	80	0.01
a. MULTILATERALES:	428960	78.27
B.I.D.	370000	57.52
B.E.I.	50000	9.52
C.E.	7000	1.28
B.C.I.E.	1000	0.18
P.N.U.D.	960	0.17
TOTALES:	547970.5	100

FUENTE: Departamento de Cooperación Internacional MIDEPLAN, 1994

También los cambios en el comportamiento de la ayuda es perceptible en su distribución por sectores. Es claro que han desaparecido los fondos que se usaron como apoyo a la balanza de pagos y tendencialmente se reducen los programas de apoyo a sectores productivos, con excepción de ciertos programas de desarrollo rural, silvicultura y pesca. Hasta 1993 (último año del que existen datos disponibles) el sector de energía absorbía un volumen importante de cooperación, pero ciertas iniciativas nacionales tendientes a limitar los niveles de gasto e inversión estatal, probablemente limitarán en el futuro dicha participación. En su lugar tienden a manifestarse, como áreas prioritarias, la de recursos naturales y medio ambiente, la formación de recursos humanos, en particular educación básica, y el desarrollo social (Véase cuadros 6 y 7).

En esa última área, influyen en su concepción factores ligados a los enfoques de desarrollo humano como complemento de los programas de ajuste monetaristas y fiscalistas. La estructura de tales programas está conformada por gran cantidad de miniproyectos de fuentes bilaterales y multilaterales que tienen poca significación financiera. Las asignaciones más importantes se concentran en los sectores de salud y educación y su mayor magnitud financiera puede estar influida básicamente, en el corto plazo, por algunos proyectos de mejoramiento de la infraestructura sanitaria y de los servicios de salud y educación, por parte del BID y del Banco Mundial.

Finalmente, las tendencias de la cooperación en materia social pueden variar en el corto plazo, no obstante, dentro del actual contexto se podría esperar si no un aumento en el volumen de recursos, al menos una cierta continuidad en su nivel actual y una concentración en algunos sectores de atención prioritaria. Tal concentración sería congruente con las corrientes de focalización de la política

social en atención a aquellos sectores considerados mas vulnerables por el efecto de las políticas de desarrollo de corto y mediano plazo. También esa orientación de la política de ayuda, está asociada a criterios de búsqueda de mayor impacto y cambios en la planeación del destino de los recursos, de tal forma que la cooperación sea concebida como un complemento y no como un sustituto de los esfuerzos locales por el desarrollo.

CUADRO # 6
PRINCIPALES SECTORES DEL AREA SOCIAL

FUENTE	Salud	Educación	Vivienda Inter-sectorial	Total General	
MULTILATERALES					
BID	142	23		1.3	
Banco Mundial		28		8	
OPS/OMS	612			7	
FNUAP		751		121	
Habitat			3.383		
UNESCO		150			
UNICEF	193	348		110	
Unión Europea	28.02				
OEA		160			
BILATERALES					
Suecia	4.206		7.463		
Holanda	10.5				
Alemania					
TOTAL	175	64.752	12622.2	9531.6	262.006

FUENTE: Ministerio de Planificación y Política Económica Departamento de Cooperación Internacional

Incluye proyectos de carácter regional centroamericano

CUADRO # 7
VOLUMEN DE RECURSOS ASIGNADOS EN AREAS DE ATENCION

Fuente de Financiamiento	Apoyo Inst. y Fortalec. Pol. Sociales	Pobreza y Acceso Recursos Produc.	Género	Niñez y Adolescencia	Desarrollo Social	Solidaridad Integración Social
Multilaterales		3.625			100	
BID	66.3	Fondo Pequeños Proyectos				
Banco Mundial	36					
	Incluye Regional					
OPS/OMS	311.8	220.3	40.1			
FNUAP	121.6	398.2	482.2			
Habitat	1.776					
P.M.A.	3.883					
UNESCO	270					
ILANUD	73.706					
UNICEF	110	85.9	107	348		
Unión Europea	28.02					
DEA	160					
Bilaterales						
Suecia	1.036	1.95	1.22	7.463		
Holanda	2.9	2.2				
Japón	2.6					
TOTAL	109.509	5660.9	2705.2	2344.2	141102.1	

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica Departamento de Cooperación Internacional

En tercer lugar, es importante tomar nota de los cambios en los mecanismos de asignación de la ayuda. En ese sentido, se pueden identificar algunas características. Aparte de la tendencia ya observada hacia la multilateralización de los programas, hecho en sí mismo congruente por ejemplo con la iniciativa de la Asociación para la Democracia y el Desarrollo en Centroamérica (ADD)⁸, las políticas de cooperación hacia Costa Rica tienden a vincularse cada vez más dentro de parámetros de coordinación gubernamental.

Eso último responde en gran medida a la desaparición de donaciones de fuentes no gubernamentales, especialmente de ONGs canadienses y europeas, pero también a la sujeción de los programas de algunas ONGs donantes dentro de estrategias de cooperación oficial a nivel bilateral. El ejemplo más claro de ese fenómeno es el Convenio sobre Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y Holanda que abriga tanto las acciones de los gobiernos como de ONGs de ambos países (Morales y Sojo, 1996).

También se impone, bajo el modelo de cooperación Costa Rica Holanda, un involucramiento de diferentes sectores en el proceso de decisiones para la selección de proyectos. Tal esquema obliga a una fuerte negociación de cada proyecto y a cambios que trasladan las decisiones del donante a los beneficiarios locales en torno a la selección de proyectos y beneficiarios. Pero tal esquema ha originado dudas entre organizaciones (especialmente ONGs y organizaciones de base locales), sobre el grado de democracia en el proceso, y sobre el respeto a principios de justicia y equidad entre grupos que no participan en igualdad de condiciones en la asignación de los recursos.

Por otra parte, los programas de donantes de tamaño considerable como la

Unión Europea tienden a favorecer proyectos que tengan una relación con programas de dimensión regional (Sanahuja, 1994; IRELA, 1995). Dicha tendencia es explicable desde la percepción que tienen ciertos gobiernos y agencias extraregionales de brindar un tratamiento más uniforme a los problemas de la región en su conjunto. En ese sentido también se manifiesta una tendencia hacia la regionalización de la cooperación, también en cierto modo congruente con otros procesos de regionalización a nivel de mercado y constitución de instituciones políticas (Sistema de la Integración Centroamericana), aparte de programas sociales (Tratado de Integración Social Centroamericana) y de iniciativas de concertación entre actores regionales.

La particularidad de esas nuevas iniciativas en materia de cooperación es la búsqueda de una mayor coherencia y eficiencia en el uso de los recursos de la cooperación. Ello le introduce una nueva racionalidad a las políticas de cooperación en búsqueda de un mayor impacto con recursos cada vez más escasos. No obstante, las nuevas formas de coordinación de la ayuda bajo esquemas gubernamentales e intergubernamentales, limita los márgenes de autonomía que la cooperación externa le permitía a ciertas organizaciones y agencias locales.

En suma, durante el último quinquenio, la cooperación al desarrollo recibida por Costa Rica manifiesta una clara tendencia hacia su reestructuración tanto en los montos, como en la diversidad de sus fuentes, así como en la modalidad de los mecanismos de su distribución. Tal reestructuración se inserta también en el marco de cambios que afectan el comportamiento de los donantes y de las políticas de los países beneficiarios.

El cambio más importante se resume en la casi desaparición de los programas de ayuda de los Estados Unidos, particularmente en el desplazamiento de la política de cooperación por el comercio con un impacto severo en la conducción de la política económica local.

Si bien las demás fuentes de cooperación también han variado sus políticas de cooperación, es interesante notar que no parece probable que en el corto plazo ellas vayan a desaparecer. Las reducciones más significativas se materializan en programas relacionados con el manejo económico global y en algunos sectores, como el industrial, que no reciben fondos de ayuda. También otros sectores productivos tienen menos relevancia para la cooperación, pero se mantienen programas dirigidos al desarrollo rural y la producción artesanal, así como a programas productivos que tiendan a hacer un mejor uso de los recursos naturales.

El área social probablemente mantendrá su nivel de importancia para la cooperación, especialmente en los sectores de salud, educación y servicios básicos. De allí que el aprovechamiento de los beneficios de tal cooperación van a depender en el futuro cercano de un diseño coherente de estrategias, de la vinculación de los proyectos con programas de desarrollo de mediano y largo alcance, así como de una mayor articulación de los objetivos de los proyectos con procesos de desarrollo regional y con acciones que tiendan a la consolidación de bases materiales e institucionales sólidas.

Las nuevas políticas de cooperación tienden a exigir el diseño de políticas sociales donde se transparenten la participación de los ciudadanos, el manejo adecuado de los recursos y correctos procesos de evaluación y rendición de cuentas.

En fin, Costa Rica y el resto de países centroamericanos parecen experimentar una transformación de su lugar dentro de la estructura de distribución de la ayuda al desarrollo, y es cierto que los recursos dejarán de afluir en grandes cantidades, pero las áreas de atención para ciertas prioridades internacionales sin duda que tenderán a mantenerse. En ese sentido, la respuesta a las necesidades sociales y particularmente las de los grupos más vulnerables demandarán todavía el diseño de proyectos que podrían adquirir un carácter reflejado en dos situaciones:

Primero, los cambios observados en las dinámicas de la cooperación externa implican nuevas dinámicas de acción de las ONGs hacia sus contrapartes externas, tanto hacia las contrapartes históricas, es decir de las agencias solidarias, como hacia las agencias oficiales bilaterales, de los gobiernos de los países del Norte, y agencias y organismos multilaterales.

Segundo, las nuevas modalidades que adquiere la cooperación comienzan a afectar las dinámicas internas de las organizaciones. Como resultado, las modalidades de la gestión del desarrollo social se comienzan a ver afectadas por nuevas condiciones impuestas por los proveedores de ayuda, en cuanto a prioridades y métodos de trabajo.

En tal sentido, la cooperación internacional, tanto la oficial como la no gubernamental, está sometida a un proceso de redireccionamiento al menos en el siguiente sentido: 1. se orienta hacia nuevas prioridades geográficas con una consecuente pérdida de importancia de América Latina como conjunto y de Centroamérica en particular; 2. la ayuda oficial en ciertos países tiende a ser refuncionalizada en el marco de instrumentos de promoción comercial, en

detrimento del concepto de la ayuda como un componente del desarrollo en un sentido integral: 3. un replanteamiento de las modalidades de apoyo por parte de las agencias solidarias, en particular las europeas, también sometidas, por efecto de la situación estructural de sus países y de ciertos debates internos, a priorizar criterios técnicos y administrativos de impacto y eficiencia, que todavía una década atrás estaban sujetos a un compromiso más político en que se sustentaba la ayuda.

Frente a esos cambios, algunas ONGs han iniciado el ensayo de nuevas formas de relación para diversificar las fuentes, lo que implica cambios en los antiguos mecanismos de búsqueda de fondos, con consecuencias en el tipo de proyectos, y en las formas de ejecución, rendimiento de cuentas y evaluación.

Pero si bien América Latina no figura entre las prioridades de la cooperación, todavía desde las agencias se considera a sus contrapartes de la región, como interlocutoras legitimadas por la experiencia en proyectos de desarrollo, con los cuales pueden vislumbrar alianzas transnacionales más estratégicas. Por ejemplo, frente a los cambios de coyuntura para la cooperación en sus países, las agencias mismas están requiriendo este tipo de alianzas, difíciles de consolidar en otros continentes, y justamente eso puede constituir una medida apropiada para contrarrestar las tendencias hacia el unilateralismo en la cooperación oficial, e inclusive en la definición de políticas dentro de las mismas agencias solidarias. También las ONGs de la región podrían requerir de tal alianza, no solo porque su valor estratégico sigue por encima de las contingencias financieras del presente, sino porque a futuro será necesaria para hacerle frente a las condiciones de una "cooperación más salvaje".

El diálogo entre agencias de cooperación y ONGs locales resultaría importante a futuro en lo que atañe a problemas comunes: 1. la realidad de las ONGs y las nuevas coyunturas; 2. la búsqueda de plataformas comunes frente a los temas de la reestructuración mundial, los cambios en el sistema de estado, los nuevos problemas del desarrollo y la realidad de los movimientos sociales; 3. la acción conjunta frente al sistema multilateral, los gobiernos y las nuevas características de la cooperación.

NOTAS

1. En este capítulo vamos a poner atención a esos elementos del contexto externo de las ONGs, mientras que en el capítulo siguiente dichos elementos serán retomados para hacer un balance de la actuación de dichas organizaciones en tales escenarios.
2. Los presidentes centroamericanos declararon en Guácimo, en agosto de 1994, que "concebimos el crecimiento económico con equidad, sin degradar los recursos naturales, pero al mismo tiempo capaz de generar oportunidades genuinas de progreso para los grupos más vulnerables", (Declaración de Guácimo, Limón, 20 de agosto de 1994).
3. Pese a los pocos avances políticos posteriores, en la Cumbre de Guácimo se logró definir un conjunto de conceptos novedosos sobre el desarrollo que abrieron el camino para un involucramiento más activo de la sociedad civil en la reconstrucción regional del área.
4. Tales iniciativas fueron desarrolladas por organizaciones sindicales y por grupos académicos principalmente.
5. Esta temática la hemos desarrollado un poco más específicamente con Martha I. Cranshaw, poniendo especial atención a la capacidad de ese universo intersectorial de avanzar en la construcción regional desde abajo a partir de propuestas y planteamientos propios, técnica, política y organizativamente mejor estructurados, (Véase Morales y Cranshaw, 1997).
6. Entre los más visibles, la polarización económica, los nacionalismos y la exclusión social, señalan los puntos frágiles de un orden que trasladó la anterior conflictividad Este-Oeste a un plano caracterizado por la brecha Norte-Sur.
7. Por ejemplo, la presencia de la AID en la región disminuyó notablemente hasta el punto de retirar todos sus programas de Costa Rica, país privilegiado durante la década los ochenta, y aunque continuó con programas en los demás países, estos se han reducido a actividades muy específicas.
8. La Asociación para la Democracia y el Desarrollo (ADD), fue una propuesta de los EE.UU., de inicios de la década para coordinar distintos programas de asistencia económica y cooperación política dirigidos hacia Centromérica, desde diversas fuentes bilaterales y multilaterales, bajo prioridades congruentes con los nuevos intereses de los EE.UU. en el Istmo. Sin embargo, no se llegó a poner en práctica.

CAPITULO III

LAS ONGs EN LA CONSTRUCCION REGIONAL DE CENTROAMERICA

1. La construcción regional

Escribió Pablo Fernández Christlieb (1991) que "la sociedad civil ya se levantó para no quedarse dormida en este fin de siglo; afortunadamente (dice) se levantó de buena gana, con ganas democráticas" (p. 9). Justamente eso se produce cuando el mundo en general se reestructura, siendo tal despertar parte esencial de esa misma reestructuración civil. Es decir hablar de la incursión de las ONGs en los procesos regionales y subregionales, implica en buena medida reconocer que dichas organizaciones forman parte de ese proceso de reconfiguración de los espacios de ciudadanía social, con expresiones tanto en cada escenario nacional como en los regionales.

En concordancia con los señalamientos de los capítulos anteriores, es necesario tener en mente una posición crítica frente al uso indiscriminado, y por tanto impreciso y ambiguo, del concepto que, en una época anterior no muy lejana, era sinónimo de la sencilla expresión "pueblo".

A riesgo de arrastrar tales imprecisiones, se puede señalar que, al mismo tiempo que los sistemas políticos comenzaron a ser exigidos por la apertura democrática y las economías empujadas hacia la apertura por la globalización y los ajustes socioproductivos, en la sociedad esos dos procesos eran acompañados por dinámicas de segmentación / diferenciación, y recomposición de actores y sujetos sociales.

En efecto, la presencia civil también constituye un nuevo desarrollo de la modernización política en Centroamérica, entendiendo por tal, tanto el desarrollo de instituciones políticas estables como el de una cultura de tolerancia al pensamiento y la acción política discrepante, e igualmente la incorporación de la

demanda social como norma para asentar el ejercicio del gobierno sobre nuevas bases de legitimidad. Es decir, la gobernabilidad democrática no se entiende exclusivamente como resultado del ritual del voto, sino como resultado de nuevas formas de inclusión de las demandas sociales en el ejercicio de la política, lo que resulta coherente con el desarrollo del concepto de ciudadanía activa, expuesto en el capítulo primero.

De la misma forma, el desarrollo ya no se entiende exclusivamente como expansión incesante del mercado hacia regiones de frontera lucrativa, sino también como un proceso que obliga a la resolución de las diversas formas de exclusión. El viejo concepto de ciudadanía política se expande y transforma en uno más integral que incluye la ciudadanía económica y la social como componentes de las nuevas dinámicas de regionalización.

No es una casualidad que el posesionamiento de la sociedad civil en el desarrollo de acontecimientos regionales, acontezca justo y cuando se rearticulan las relaciones externas entre los estados, a fuerza de la construcción de mercados regionales y subregionales, de acuerdos de libre comercio y algunas tentativas hacia la integración política. Antes bien, los mismos pueblos de la región centroamericana y el Caribe, así como en Suramérica, aparte de su pasado histórico y similitudes culturales, habían editado sus propias experiencias de integración desde el contacto interfronterizo, los éxodos forzados y las vivencias comunes de dictaduras, crisis y transiciones hacia las formas de democracia que se experimentan en el presente.

Tal y como ocurre en Centroamérica, en el resto de América Latina, la construcción regional se va instituyendo tanto en la economía como en un sistema

de instituciones políticas emergentes, pero tiene como componente novedoso, un protagonismo más notorio de la sociedad civil. Ese tema es precisamente el eje de la reflexión sobre la participación de varias redes de ONGs de Centroamérica en la dinámica de construcción regional del Istmo, frente a la dinámica de la integración oficial.

La reconstrucción de Centroamérica como región es un proceso complejo y que se configura no solo en torno a la restitución de ciertos componentes del mercado común y de las instituciones políticas regionales, sino con un pujante involucramiento de diversos sectores de la sociedad civil, como componente novedoso, de ese proceso.

Lejos de responder a una manifestación súbita, la articulación de movimientos sociales en torno al proceso de integración regional, es congruente con una dinámica social e histórica en donde, aparte de las prolongaciones territoriales, las historias comunes y continuidades étnicas y culturales, conforman un sentido de región, entendida como una cierta comunidad de experiencias, intereses y aspiraciones entre los pueblos; aunque tras de ellas hayan persistido también tensiones hacia la balcanización y tensiones entre pueblos y naciones.

Propiamente en las dimensiones de acción de las ONGs, las vivencias, experiencias y problemáticas, más o menos comunes, dieron fundamento a diversos intentos de coordinación de acciones a nivel transfronterizo, que cristalizaron bajo la influencia de un liderazgo regional que supo encausar dichos procesos hacia nuevas formas de integración institucional, desde las organizaciones de la sociedad civil. Ese tema fue tratado por cierto como cuestión específica en un reciente estudio (Morales y Cranshaw, 1997), y por eso no se

considero necesario desarrollarlo en este trabajo, para profundizar más bien la dimensión del trabajo regional de las organizaciones de desarrollo; como tema central de este tercer capítulo.

2. Las redes y organizaciones regionales

Por las razones señaladas anteriormente, también en Centroamérica se han establecido diversas coordinaciones regionales, redes y espacios de articulación de ONGs. Entre las más antiguas se encuentran la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción (ALOP) con su Secretaría Subregional, y que cuenta con una Secretaría Ejecutiva latinoamericana en San José; la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (Concertación Centroamericana); la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA); el Programa Regional Coordinado de Educación Popular *Alforja*. Esas redes serán tratadas en los párrafos siguientes de este apartado, pero aparte de ellas también tienen presencia en la región otras redes como la Comisión Evangélica Latinoamericana de Educación Cristiana (CELADEC), Alfalit Internacional. La mayor parte de ellas, o sus miembros, también están incorporados al Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

2.1. Concertación Centroamericana

Concertación Centroamericana surgió entre 1988 y 1989, como un espacio de trabajo regional entre distintas redes, coordinaciones o programas de trabajo regionales de organismos de desarrollo de Centroamérica. Las relaciones de trabajo no se establecían entre ONGs particulares¹, sino entre organizaciones

regionales de éstas y entre concertaciones nacionales de ONGs de los diversos países de la región.

La conformación de Concertación revela un primer esfuerzo de construcción regional, desde un sector de la sociedad civil conformado por ONGs de desarrollo que manifestaban posiciones de crítica y resistencia frente a la crisis económica, la guerra y la injusticia social. Las redes que se incorporaron a ese esfuerzo eran también expresión de esos esfuerzos de construcción regional, aunque como ámbitos de trabajo especializados.

En sus primeros años de gestión, el trabajo estuvo fuertemente volcado hacia cuatro actividades: 1. el involucramiento de la sociedad civil en los esfuerzos de pacificación y atención al conflicto armado; 2. la búsqueda de incidencia, especialmente ante las agencias de cooperación externa; 3. el intercambio de experiencias, el fortalecimiento institucional y el encuentro entre ONGs y con otras expresiones del movimiento social de la región; y 4. la capacitación horizontal.

De esas actividades, la primera se destacó por el apoyo solidario, el pronunciamiento de declaraciones y acciones de apoyo al diálogo, la búsqueda de consenso y consolidación de la paz. El segundo fue un esfuerzo más sistemático pues dio origen a diversas consultas y foros de discusión, que aunque no arribaron a resultados concretos frente a la cooperación externa, fueron ensayos iniciales de discusión y definición de políticas conjuntas. En la tercera y cuarta líneas, se desarrollaron encuentros, foros, debates y actividades de intercambio que permitieron a muchos líderes locales y nacionales tener una visión de alcance regional de sus propios procesos locales.

Esa instancia estuvo constituida desde 1988 por una Asamblea Regional, un Comité Regional que fungía como grupo de coordinación y una Secretaría Ejecutiva. A principios de 1992 el puesto de la Secretaría Ejecutiva se trasladó junto con la sede de San José a Managua, y se le dio continuidad a las acciones emprendidas en torno a la política regional y la cooperación externa. Se ampliaron los trabajos hacia otros espacios de la construcción regional, particularmente el proceso de integración y cumbres presidenciales; otros acercamientos con instancias de acción de la cooperación externa hacia Centroamérica como grupos de *lobby* en Estados Unidos y en Europa. En la región se intensificó un diálogo, a veces cruzado de fricciones, con otras expresiones regionales de la sociedad civil que emergían con mucho vigor, principalmente los pequeños productores y otros grupos organizados corporativamente. Al interior de la red, se continuaron los encuentros e intercambios, profundizando actividades encaminadas al fortalecimiento de los organismos miembros.

Al tiempo que se producía esa ampliación de líneas de trabajo y cambiaban las circunstancias regionales, se produjo una declinación notoria del esfuerzo concertado de trabajo de las instancias regionales y nacionales de ONGs. Una de las redes fundadoras se retiró, otras redes entraron en periodos de reacomodo interno y algunas coordinaciones nacionales comenzaron a evidenciar problemas de funcionamiento. El espacio de Concertación Centroamericana se debilitó y su credibilidad se vio amenazada.

Entre 1994 y 1995 se emprendió un proceso de autoevaluación que señaló tanto problemas de consenso en la construcción inicial, deficiencias en la ejecución de acuerdos y otras fallas de funcionamiento y coordinación. Eso se traducía en un mayor activismo de la Secretaría Ejecutiva, sujeta a mínimos

controles por parte del organismo coordinador, y una falta de "apropiación" del espacio de concertación por las redes y coordinaciones miembros. Los resultados, al tratarse de un proceso de autoevaluación, no fueron divulgados fuera de las instancias de los organismos miembros y de las agencias solidarias que habían apoyado financieramente a Concertación. No obstante, con base en esos resultados se inició a mediados de 1995 un proceso de rediseño de Concertación.

En la XIV Asamblea Regional celebrada en junio de 1995 en Managua, se tomó conciencia, con base en el diagnóstico de la autoevaluación, de la situación crítica del organismo, de los problemas de funcionamiento, de la poca efectividad de la comunicación, del escaso involucramiento, y de la ausencia de una agenda "apropiada" de trabajo regional. Sobre todo se reconoció la vigencia del espacio y la necesidad de hacer un esfuerzo por rescatarlo. El rediseño estuvo a cargo de un grupo de trabajo, integrado por FONG-Nic, CODEHUCA y CIPHES. Sin embargo, durante el proceso fue difícil volver a levantar la credibilidad externa y el compromiso activo de los miembros, redes y coordinaciones.

La XV Asamblea, en enero de 1996, marcó un giro más claro hacia el rediseño, pues allí se acordó revalidar el espacio e impulsar un nuevo esfuerzo de Concertación Centroamericana hacia el año 2000. Allí se redefinieron el propósito y la misión, y se establecieron las áreas de trabajo sobre la base de una agenda propia.

También se replanteó la estructura y la dinámica de funcionamiento de Concertación Centroamericana con el rediseño de la Asamblea Regional, la formación de un Comité Directivo de tres miembros que se rotarían cada dos años en sus puestos; también se refuncionalizó la Secretaría Ejecutiva, que sería

nombrada por el Comité Directivo (ya no por la Asamblea General), y participaría en las reuniones de dicho comité. Se contempló la creación de comisiones de trabajo tanto permanentes como temporales. La Secretaría Ejecutiva se trasladó a San Salvador, y comenzó a operar en las instalaciones de CIPHES.

El espacio de redes regionales ha quedado conformado actualmente por 6 organizaciones (ALFALIT, ALOP, ARMIF, CELADEC, CODEHUCA y CRIES); también participan varias coordinaciones nacionales de ONGs que se han establecido en Guatemala (COINDE), El Salvador (CIPHES), Nicaragua (FONG-Nic), Costa Rica (Consejo de Centros), Panamá (COPP) y Belice (ANDA). También está en proceso de conformación una instancia de concertación entre ONGs hondureñas que han estado relativamente alejadas del espacio regional.

Entre 1988 y 1995 existieron muchas debilidades organizativas internas en Concertación Centroamericana. No había adecuados flujos de información entre su Coordinación Regional y la Secretaría Ejecutiva; pero tampoco entre esas dos instancias y las redes, coordinaciones y ONGs miembros. Por eso el rediseño de la instancia procura una estructura de funcionamiento más ágil. A la par de la formación del Comité Directivo, se busca darle flexibilidad a una instancia regional que acompañe el trabajo de la Secretaría Ejecutiva. Esta última se profesionalizó, desvinculando a su titular de cualquier ONG, sobre todo de actividades directivas en alguna de ellas, y nombrando en el cargo a personas que llenaran una serie de criterios técnicos. La sede de la Secretaría Ejecutiva se establece en un solo país y se terminó con el sistema de rotación.

Sin embargo, el nivel de participación de las redes y coordinaciones sigue siendo débil. La nueva fase de rediseño se inició apenas en 1996, y es temprano

para observar algún cambio en los mecanismos de apropiación del espacio por parte de sus miembros. Algunas redes también están iniciando procesos de reestructuración y las dinámicas nacionales afectan el desempeño de algunas coordinaciones nacionales que también atraviesan procesos de reestructuración. En algunos países, esas coordinaciones nacionales se han debilitado, pero en otros se están reactivando.

Concertación ha sido un agente activo dentro de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana, desde donde ha tenido a cargo responsabilidades junto con ASOCODE en una instancia de coordinación técnica. En el pasado había cuestionamientos al desempeño de Concertación dentro de esa instancia. A veces, los roles dentro de ICIC eran concentrados en la Secretaría Ejecutiva y no existía adecuada información para los demás miembros. Se recogieron críticas sobre un excesivo protagonismo personal en ámbitos de acción regional, mientras hacia adentro de Concertación existía una crisis que amenazaba la continuidad del esfuerzo. Durante la etapa de rediseño, entre junio de 1995 y marzo de 1996, el perfil de Concertación se redujo severamente a nivel regional.

En la nueva fase se pretende replantear el espacio; se busca una mayor regionalización y la elaboración de un programa de tres años. La presencia en los espacios regionales y extra regionales, al parecer, se retomará. La diferencia es que ahora se pretende vincular más el trabajo regional con iniciativas hacia adentro de Concertación, por ejemplo a través del fortalecimiento de programas de capacitación y, a su vez, una mayor articulación entre los temas regionales y las problemáticas locales de las coordinaciones. También se ensayarán nuevos mecanismos para una mayor articulación en el trabajo.

La asamblea acordó renovar el espacio de Concertación como una instancia de encuentro, reflexión, coordinación y acción conjunta y para complementar esfuerzos. Con base en esa definición, se optó por buscar temáticas relacionadas con el quehacer concreto de las ONGs y sus instancias de trabajo conjunto. La agenda recoge: temáticas de los escenarios regional y nacionales (e.g. leyes de asociaciones y fundaciones; política regional, etc.) y actividades para el fortalecimiento de los organismos miembros y de la instancia de concertación (intercambios, información, materiales, autogestión).

En suma, Concertación Centroamericana es un caso interesante en estos momentos porque da la impresión de que la cobertura regional que proyecta, su imagen externa y protagonismo en espacios oficiales, ha coincidido con una dinámica muy débil hacia adentro y con un progresivo debilitamiento del papel específico de las ONGs y, por ende, con una escasa correspondencia entre la agenda regional y las necesidades internas del mundo de las ONGs en Centroamérica.

2.2. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*

CRIES es una de las estructuras de trabajo a nivel regional más antiguas. Su formación se debe contextualizar en un marco regional a inicios de los ochenta del cual se subrayan tres elementos; primero, el reciente triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y el auge de movimientos de cambio en El Salvador y Guatemala, segundo, el endurecimiento de los intentos de recomposición hegemónica de los Estados Unidos con una política dura hacia Nicaragua y de subordinación a los aliados centroamericanos y, tercero, el creciente

involucramiento de organizaciones y movimientos solidarios en Europa, América del Norte y otras partes, incluyendo a América Latina. Así se entretajeron lazos de apoyo entre grupos de investigación social, muy dirigidos desde Nicaragua y con un gran liderazgo regional de Xavier Gorostiaga y otros destacados académicos como Edelberto Torres Rivas, con organismos académicos extra-regionales y entidades de apoyo financiero.

Durante buena parte de los años ochenta se vivió un periodo de florecimiento del trabajo académico regional, pues CRIES articuló una red de institutos de investigación comprometidos con la búsqueda de alternativas y acciones de cambio, con visiones críticas sobre los procesos nacionales y regionales; y que a su vez juntaban a una intelectualidad de primer nivel. Por otro lado, se fortalecieron otros esfuerzos académicos de dimensión regional como los programas de la Confederación de Universidades de Centroamérica (CSUCA) y el programa académico que dirigió la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), desde Costa Rica. El trabajo de CRIES se enriqueció del aporte de intelectuales de fuera de la región a sus proyectos. Por otra parte, se complementaron esfuerzos con otras iniciativas, como por ejemplo la Comisión Sanford, el Diálogo Interamericano, la CEPAL a través de CADESCA y de otros organismos de las Naciones Unidas, etc. Ese activismo regional desde lo académico, fue inyectado también fuertemente con donaciones de fundaciones y otros organismos.

Los productos de ese proceso de regionalización de la investigación social fueron diversos programas de investigación regional, redes de trabajo académico a nivel intraregional y extrarregional, publicaciones, seminarios, encuentros y discusiones. La revista *Pensamiento Propio*, parte del proyecto regional de CRIES,

alcanzó un gran perfil en la región y fuera de ella.

Durante los años ochenta y primeros de los noventa, CRIES alcanzó un notable desarrollo con programas de investigación de gran relevancia, acompañados de actividades de incidencia externa sobre las políticas de AID, la Comunidad Europea y contactos en países asiáticos.

CRIES también contribuyó a la acción de los movimientos sociales centroamericanos en la problemática regional. Fruto de eso es, por ejemplo, la constitución de Concertación Centroamericana de la que CRIES es una de las redes fundadoras e impulsoras. La experiencia de esa red en materia de apoyo a labores de incidencia también es importante y, a través de Concertación, CRIES ha apoyado el trabajo en ICIC. Sin embargo, durante los últimos años por la situación interna de CRIES, su contribución al trabajo regional de otras organizaciones se ha debilitado mucho.

Hacia 1993, la red se vio sometida a una severa crisis que ha afectado sensiblemente su proyección regional. Desde 1995 se hacen intentos por revitalizar el proyecto de CRIES, y será en los próximos años que se puedan ver los resultados, aunque el proceso seguido se observa como serio y cuidadoso.

De la experiencia vivida por CRIES, se entiende que existieron una serie de factores que se integraron en su origen.

Primero, una excesiva centralización de programas en la Sede de la Coordinación Regional en relación con los centros miembros de la red; eso estuvo también en relación con otras dos situaciones: uno, la llegada de una abundancia de donaciones atraídas por la solidaridad con el proyecto sandinista y, dos, una

estructura dual de coordinación y ejecución de proyectos, con abundancia de personal tanto académico como administrativo.

En segundo lugar, al experimentarse reducciones y cambios en la cooperación hacia la región se obliga a una reestructuración tanto de la estructura institucional como de las modalidades de ejecución de proyectos. Después de 1990, hubo una recolocación de exfuncionarios sandinistas en puestos de trabajo de la oficina de Managua, al tiempo que los centros miembros reclamaban más participación y la realidad del financiamiento forzaba a una reestructuración. La contradicción entre esas dos realidades hizo detonar la crisis.

Atenuada la crisis, la red intenta redimensionar su trabajo con una estructura de coordinación muy pequeña y con la intención, tanto de dirigir los recursos a los centros miembros como dejar en manos de éstos la ejecución de las investigaciones. Obviamente, la cantidad de financiamiento a la que ahora se tiene acceso es mucho menor que diez años atrás, y los fondos disponibles ya no llegan como apoyos institucionales con márgenes de discreción muy amplios, sino amarrados a las obligaciones de proyectos concretos.

Si bien no hay una recuperación plena, en enero de 1996 arranca una nueva etapa de programación del trabajo regional, con las siguientes características:

- De 30 centros de investigación de América Central y el Caribe, formalmente articulados, 15 están trabajando en forma activa bajo un marco operativo más flexible y orientado a la eficiencia, con esfuerzos para mejorar la información y comunicación entre los miembros de la red.

- Se ha operado una descentralización en la dinámica de investigación, pues esas labores ya no recaen sobre la instancia de coordinación sino sobre alguna o algunas organización miembros.
- Fuerte reorganización del Secretariado Ejecutivo, con reducción de personal y reorganización del trabajo de dirección y administración. El papel del Secretario Ejecutivo se enfoca hacia lo administrativo y se trata de construir un liderazgo colectivo y no individual.
- Mejoramiento de los sistemas de difusión de la documentación producida por la red y sus miembros, inclusive fuera de ella; también de las redes de información por la vía del correo electrónico y otros medios.
- Delimitación de un enfoque estratégico, mediante la búsqueda de integraciones entre países y entre regiones, por ejemplo, de enfoques, preocupaciones, proyectos y búsqueda de soluciones, entre el Caribe y Centroamérica; también en la relación entre investigación y dinámica de los movimientos sociales.

2.3. *Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica* **CCDEHUCA**

CODEHUCA es una red centroamericana que reúne a doce organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos en los siete países de la región. Fue establecida en 1978, en un momento de predominio de gobiernos militares que eran desafiados por fuerzas insurreccionales y movimientos populares. Constituye una de las organizaciones en su carácter más

antiguas de Centroamérica. Inicialmente no fue constituida como red, sino como una comisión que actuaba desde su sede en Costa Rica dando cobertura al tema de derechos humanos en toda Centroamérica. Posteriormente, se fueron abriendo centros en cada país centroamericano hasta constituir la red. El número y carácter de las organizaciones que la conforman ha variado con el tiempo.

Durante los años ochenta su labor estuvo dirigida a la denuncia y otras acciones de resguardo ante la violación de los derechos humanos. Su red se apoyaba en el trabajo de los grupos locales, pero también en un gran activismo desde la sede de la Coordinación Regional; sin embargo también fueron importantes los apoyos que se lograron articular en Estados Unidos, Europa, Canadá, América Latina, y en organismos multinacionales. Ese relacionamiento le permitió a CODEHUCA desarrollar experiencia en el cabildeo internacional y organización de campañas de información acerca de la situación de los derechos humanos en la región. Por su labor alcanzó el rango de Organismo con Status Consultivo Categoría II de las Naciones Unidas.

Las organizaciones de derechos humanos fueron actores clave en los procesos de transición que se vivieron en Centroamérica; su trabajo contribuyó grandemente a que el tema de los derechos humanos ocupara un papel central en los esfuerzos de paz, en las negociaciones y en las diversas declaraciones y acuerdos. La organización ha venido haciendo un trabajo de monitoreo permanente y, resultado de ello, sus informes periódicos son documentos valiosos para medir los niveles de madurez alcanzados por estas democracias electorales en el respeto a los derechos humanos. También la existencia de una instancia regional fue un apoyo importante para el trabajo nacional en derechos humanos de las organizaciones locales.

Con los cambios alocados durante la década de noventa, CODEHUCA debió afrontar un periodo de transición que implicó la adopción de diversas posiciones en la Asamblea, contradicciones internas del Secretariado Permanente, y dificultades financieras y de relación con organismos donantes. Entre varios otros factores, la labor de CODEHUCA fue afectada por los cambios en los procesos políticos regionales. El supuesto de la estabilización política y la pacificación afectaron la continuidad del trabajo en derechos humanos; así la red de apoyo en Europa se cayó y se observaron dificultades para darle continuidad al trabajo de incidencia ante el Congreso de Estados Unidos y foros multilaterales. Las organizaciones de derechos humanos no se pudieron sustraer a las divisiones de posguerra entre fuerzas políticas que tenían algún grado de presencia entre los organismos miembros y sus instancias regionales. Justamente, la transición conflictiva de CODEHUCA coincidió con situaciones similares en otras instancias de ONGs centroamericanas; lo que coadyuvó al debilitamiento de Concertación Centroamericana como espacio de trabajo conjunto de redes especializadas de ONGs.

A partir de 1993, CODEHUCA se sometió a una fuerte reestructuración que le ha permitido superar la crisis interna. Los cambios operados en la red nos permiten enumerar algunas de sus características:

Se ha hecho un esfuerzo por adecuar una nueva agenda de los derechos humanos; aparte de los derechos civiles e individuales, la situación económica, social y ambiental de la región ha obligado a CODEHUCA a ocuparse de lleno también de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESOC).

Se ha diseñado un Plan Trienal (1996-1999) que distingue entre políticas,

estrategias, ejes temáticos y programas. De acuerdo con los informes, pero también con base en resultados de evaluaciones independientes, se muestran niveles satisfactorios de cumplimiento de objetivos y actividades trazadas.

Se ha retomado el trabajo de incidencia nacional y regional en el tema de los derechos humanos. La red ha permitido la articulación de diferentes grupos frente a problemáticas nacionales que demandaban pronunciamiento en otros países y se ha logrado respuestas de gobiernos, organizaciones y ciudadanos que demanden y presionen a los Gobiernos nacionales. Junto con ello ha mejorado la labor de información y difusión hacia adentro de la red y también hacia otras instancias dentro y fuera de la región. También se ha reanimado el relacionamiento interno con nuevos espacios de intercambio con la red de la *Copenhagen Initiative for Central America* (CIFCA) en Europa, el *Human Rights Committee* de Inglaterra y el *Latin American Working Group* de Estados Unidos.

Ampliación de la red, mediante la integración de mayor número de grupos nacionales con un concepto de derechos humanos más allá de los derechos civiles e individuales.

Reforzamiento del trabajo de promoción de los derechos humanos con trabajos de investigación; capacitación a organizaciones nacionales en metodologías, género, derechos humanos, análisis de coyuntura.

Búsqueda de un mayor fortalecimiento orgánico, mediante el reforzamiento de la Asamblea y de un perfil institucional propio. Se han puesto en práctica: cambios en el Consejo de Dirección; incorporación de todos los países a dicho consejo, con búsqueda de equilibrio regional; cambios de coordinación que conlleva una renovación de personal y establecimiento de nuevas relaciones y:

reorganización del funcionamiento y estilo de operación, descentralizando estudios de problemas concretos que puedan ser desarrollados en los países.

CODEHUCA busca una mayor identidad regional de su trabajo; expresión de ello es también una participación más activa de la red en el rediseño de Concertación Centroamericana, y también la participación dentro de la ICIC y del Consejo Consultivo del SICA. La regionalización de CODEHUCA es uno de los rasgos del nuevo momento que vive la red. Parte de esa regionalización son convenios de entendimiento con otras organizaciones regionales para brindarles capacitación en materia de derechos humanos.

Pese al esfuerzo realizado, existen algunos factores que atenúan las perspectivas sobre los alcances de los cambios introducidos.

En primer lugar, no se ha logrado articular del todo el espacio de red regional debido a las dificultades que todavía implica lograr complementariedad entre organizaciones que tienen agendas muy específicas y concentradas en problemáticas nacionales. Aún así se identifican problemas que tienen una dimensión regional y están presentes en las agendas de todas o la mayoría de las organizaciones miembros. Pero a veces las agendas regionales no permiten atender particularidades circunscritas a las necesidades y expectativas de cada país.

En segundo lugar, todavía hay dificultades para recuperar la imagen de la red frente a las organizaciones de cooperación solidaria. En especial por los cambios en las políticas de cooperación que han abandonado ciertas temáticas como prioritarias. A pesar de que CODEHUCA se ha planteado el tema de la sostenibilidad, no hay un servicio que esa organización pueda ofrecer y que

genere una base financiera sostenible para el futuro, por eso las donaciones y la cooperación técnica van a seguir siendo insumos necesarios para que la organización pueda dedicarse a su trabajo, sin que las preocupaciones por su sobrevivencia afecten la eficacia e independencia política del servicio que le presta a las poblaciones de la región. Algunas de las organizaciones integrantes de la red sufren problemas financieros debido a "otras prioridades" de las agencias. Los trabajos de divulgación e investigación, pese a su importancia para una acción más estructural en la promoción de los derechos humanos, se vuelven difíciles de respaldar con aportes externos.

2.4. *Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción ALOP* ***Secretaría Sub Regional***

La Red ALOP se creó en la década de los años ochenta nivel latinoamericano. Las organizaciones del Istmo asociadas a ALOP, que son 16 en total, están articuladas en torno a la Secretaría Sub Regional que incluye a México, Centroamérica, República Dominicana y Cuba. El trabajo de ALOP ha sido importante por el énfasis en el trabajo socioproductivo y el fortalecimiento de la capacidad organizativa, técnica y de gestión de las organizaciones.

La organización subregional está compuesta de una Asamblea, una Coordinación Regional y la Secretaría Sub Regional. Esta última es coordinada por el director de PRODESA de Guatemala, que es a su vez una ONG asociada a ALOP.

Aparte de la estructura de coordinación, a nivel de la sub región operan 5 comisiones de trabajo: Integración Regional; Proyectos Productivos; Desarrollo y

Cultura; Fortalecimiento Institucional; Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Esos temas están articulados a su vez a una programación continental de ALOP, sin embargo la Sub Región dispone de autonomía suficiente para llenar de contenidos específicos esa programación.

También ALOP experimentó hacia mediados de esta década algunos reacomodos internos, que fueron visibles tanto en la red continental como en la sub regional. Algunos problemas afectaron su funcionamiento financiero, la cohesión interna de la red y también su capacidad de acción hacia afuera que había constituido uno de sus soportes más importantes. Los problemas más relevantes en el plano subregional estuvieron asociados a una transición difícil en la dinámica de las ONGs asociadas y en las instancias de coordinación y la Secretaría Ejecutiva Sub Regional.

Hacia 1994 se realizaron una serie de cambios, en particular se hizo una transición en el puesto de Secretario Sub Regional que ayudó a resolver los problemas de coordinación, ejecutividad y participación entre las asociadas de la región. Después de eso se ha hecho un gran esfuerzo por levantar el perfil y reactivar el espacio sub regional de ALOP. Esos cambios coincidieron posteriormente con otras transformaciones a nivel continental, entre ellas una mayor dinamización de las funciones de la Secretaría Ejecutiva.

El espacio de trabajo de ALOP es considerado necesario entre sus asociadas para buscar:

Incidencia: tanto en la gestión de recursos, como en el impacto de las

actividades: además enfrentar problemas comunes y articular niveles de trabajo que las organizaciones asociadas por si mismas no lograrían. Para eso se han articulado actividades de apoyo mutuo, solidaridad, cabildeo, presencia internacional, e intercambio de experiencias entre organizaciones de diversos países.

Fortalecimiento de la organización como tal, a través del intercambio de experiencias, capacitación e información. Desde 1989, ALOP ha impulsado actividades de formación y capacitación en gestión dirigido a ONGs centroamericanas, posteriormente en el marco de trabajo de Concertación Centroamericana se amplió, pero por problemas de coordinación y resultados, se volvió a concentrar en ALOP.

Aprovechamiento de los recursos entre las asociadas, con intercambio de publicaciones y actividades de apoyo a la capacidad de incidencia conjunta.

Los temas regionales han sido abordados bajo esas tres perspectivas. Se han hecho investigaciones conjuntas entre varios centros de la subregión, buscando una articulación de temas regionales con el trabajo de las organizaciones miembros, en temas como Integración y Proyectos Productivos de la pequeña y mediana empresa rural; Sociedad Civil e Integración. Se señala que se busca el desarrollo de iniciativas a nivel regional con asidero en la integración regional.

2.5. Programa Regional Coordinado de Educación Popular Alforja

La Red Alforja muestra, entre las experiencias de trabajo regional, un alto grado de articulación y maduración como programa regional. Como experiencia de

trabajo regional se asentó, primero en 1979, bajo un programa de apoyo a demandas desde Nicaragua y su proceso de cambio. Varios centros de la región coordinaron acciones durante la cruzada de alfabetización y en la fase posterior. De allí surgió también una red de apoyo mutuo en la región. El establecimiento de Alforja en Centroamérica significó un impulso al trabajo de organizaciones de base, a partir del apoyo en educación popular y aspectos metodológicos.

En la actualidad agrupa a siete centros de la región y México: CEASPA de Panamá, CEP de Costa Rica, Cantera de Nicaragua, CENCOPH de Honduras, FUNPROCOOP de El Salvador, SERJUS de Guatemala e IMDEC de México.

Entre 1988-1989 se perfila más como conjunto y se articula con otras experiencias en el resto de América Latina y el Caribe. En Centroamérica participó en el espacio de Concertación Centroamericana hasta principios de 1994; pero se separó de dicha instancia por discrepancias con dinámicas de trabajo de Concertación.

También en Alforja se hicieron sentir los cambios del periodo 1990-1991 en la región; se presentaron momentos de mayores discrepancias entre los centros miembros. Esa situación obligó a reconocer la diversidad de enfoques y, en consecuencia, a diversificar los énfasis temáticos, los enfoques y los intereses entre los centros. La diversidad le imprimió al trabajo de Alforja un sentido más regional, su énfasis no podía ser un país en particular ni un programa regional concebido desde la Coordinación Regional, sino la articulación desde el quehacer concreto de los centros y la realidad de sus países. La experiencia de cambios en la región sirvió para replantearse el trabajo regional y hacer una serie de ajustes programáticos más adaptados al nuevo contexto histórico regional y a las

realidades nacionales de los centros miembros.

La coordinación entre los centros de la Red Alforja se ha estructurado en torno a tres Programas Regionales: 1. el Programa Regional de Formación Metodológica, 2. el Programa Regional de Poder Local, Democracia y Desarrollo (ambos considerados como programas de incidencia en la realidad regional), y 3. el Programa Regional de Sistematización y Formación Interna (un programa hacia el interior de la coordinación). Los tres programas se refuerzan con la Estrategia de Comunicación, Vinculación e Incidencia en las Políticas Públicas, para buscar más proyección en las acciones que se realicen desde cada uno. Finalmente, el trabajo de los centros y de los programas se articula en torno a lo que se denomina un eje central: "educación popular, democracia y desarrollo".

La estructura de trabajo de la red está compuesta por un Equipo de Coordinación Regional, que lo forman los directores de los siete centros y se reúnen dos veces por año para hacer el plan y para evaluarlo, y en el intermedio para hacer ajustes. La Coordinación Ejecutiva, es tanto ejecutiva como coordinadora. Sus miembros también se involucran profesionalmente en la ejecución de las actividades programáticas. Luego están articuladas las comisiones por programas y los grupos de trabajo.

Cada uno de los tres programas nace del trabajo de una Comisión conformada por al menos una persona de cada centro, que es la encargada de diseñar las actividades de su respectivo programa. También se han creado dos grupos de trabajo (Comunicación y Género).

En Alforja se busca la complementariedad. Cada centro tiene autonomía para elaborar sus propios programas, definir sus actividades y modalidades de

ejecución. Sin embargo se busca la convergencia, no como la suma de programas de los centros, sino "como una puesta en común" de acciones y resultados.

Hay una búsqueda de incidencia a partir de dos programas. Se busca esa incidencia en los grupos con los cuales se trabaja en la región México, Centroamérica y Caribe; también con ONGs a través de los cursos de formación metodológica. También se busca incidencia entre organizaciones populares, comunidades barriales y municipios con el Programa de Poder Local, Democracia y Desarrollo. Esa es, desde la perspectiva de Alforja, una manera de identificar la incidencia, concebida como una experiencia más desde y hacia la base. Según la perspectiva de Alforja, la educación popular aporta a la incidencia regional de los grupos de base y organizaciones regionales una mayor capacidad para proponer y gestionar.

La capacitación hacia el interior de la red también está articulada alrededor del Programa de Sistematización y Formación Interna; la información parece estar garantizada por medio del involucramiento de los centros en los programas y hay un mayor sentido de apropiación o pertenencia a la red, en la medida en que los programas y sus actividades nacen del trabajo mismo de los centros.

De esta experiencia se deduce la necesidad de fortalecer los componentes de capacitación y de educación popular al interior de las organizaciones regionales. La experiencia de Alforja suministra un conocimiento acumulado que sería de utilidad para impulsar actividades de sistematización, superar debilidades metodológicas y buscar una mejor articulación entre áreas de trabajo y especificidades temáticas entre países y organizaciones. Pese a su potencial, Alforja no ha estado directamente involucrada en el trabajo regional de las otras redes y

quizás este sea un momento oportuno para replantear esa relación.

2.6. *La Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana ICIC*

La ICIC se conformó en abril de 1994, atendiendo una necesidad de coordinación entre diversas organizaciones regionales; éstas se planteaban, en común, una participación más activa de sus representaciones en las instancias de la integración centroamericana que se había comenzado a refundar después de 1990. En realidad, el proceso de regionalización de la sociedad civil no comienza con ICIC. Con la creación de diversas redes, coordinaciones y asociaciones regionales desde principios de los ochentas, e inclusive antes, se expanden los marcos del trabajo en cuestiones referidas a los derechos humanos, la atención a refugiados y población desplazada, la educación popular, el desarrollo productivo, movimientos cristianos, etc. Antes ya existían brazos regionales de diversas corrientes sindicales y otras organizaciones sociales que se habían involucrado regionalmente en la vieja etapa de la integración centroamericana. La limitante de esas expresiones regionales era su sectorialización y la existencia de muy pocos campos de trabajo conjunto, y los encuentros e intercambios eran esporádicos. Por ejemplo, durante los años del conflicto o frente al proceso de Esquipulas, hubo pocos esfuerzos por concertar propuestas de trabajo a nivel regional entre ellas.

El proyecto de regionalización impulsado por los gobiernos en torno a una nueva fase de la integración, provocó un mayor interés de esos grupos por pensar en una agenda común. El hecho de que la integración fuera reducida en un inicio a una fase intermedia hacia la internacionalización de mercados, producción e inversiones, sin especificarse el componente social alguno, generaba interés por

desarrollar acciones que ayudaran a corregir el rumbo del proceso regional. También era claro para cada una de las expresiones regionales que la capacidad de influencia por separado sería bastante limitada.

La ICIC fue impulsada también por interés de varias organizaciones regionales de fortalecer un perfil popular más propio. En tal sentido, la configuración de su proyecto también se definía en el marco de varias situaciones convergentes: 1. la debilidad de las fuerzas populares frente a eventos de dimensión regional; 2. la discusión, confrontación y reacomodos entre y dentro de diversas organizaciones regionales; 3. el debilitamiento de organizaciones regionales que habían intentado en el pasado animar espacios populares de dimensión regional; 4. la articulación de su fuerza motriz en torno a un incipiente proyecto de organización campesina, que no tenía un proyecto regional claro en sus primeros años y, finalmente, la crisis de las fuerzas políticas de izquierda con diversas repercusiones sobre el movimiento social regional. La ICIC se definió inclusive por oposición a otras instancias de participación de sectores de la sociedad civil, como el *Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI)*, donde actuaban una organización de empresarial, las universidades privadas y el CSUCA, sindicatos socialcristianos, solidarismo, trabajadores de la educación y cultura, transportistas y cooperativas. Las divergencias con el CACI nacían de la desconfianza hacia el "papel hegemónico" de la cúpula empresarial en ese foro; pero también estaban permeadas por divergencias entre corrientes sindicales a nivel regional y por la permanencia en dicho foro de una organización de sectores solidaristas.

En cuanto a su estructura y agenda de trabajo, ICIC es definido como un foro y no como una red u organización en sí misma. La conforman once

organizaciones entre las que está un sector del campesinado (ASOCODE), de los cooperativistas (CCCCA), pobladores urbanos (FCOC), indígenas (CICA), productores cafetaleros (UPROCAFE), el Frente Solidario, sectores sindicales (COCENTRA y CTCA-ORIT), pequeña y mediana empresa (CONCAPE), derechos humanos (CCDEHUCA) y ONGs de desarrollo social (Concertación Centroamericana). Está conformada por una asamblea integrada por siete representantes de cada una de sus asociadas que se reúne ordinariamente cada dos años; un Consejo Regional que tiene la potestad de interpretar los acuerdos de asamblea y definir líneas políticas, formado por dos representantes alternos (un hombre y una mujer) de cada asociada que se reúnen semestralmente; un Comité Ejecutivo con representantes de 5 organizaciones, también cada organización con un titular y un suplente (hombre y mujer) por organización; éstos forman parte del Consejo Regional. Se busca una proporcionalidad adecuada entre organizaciones miembros y países. Las decisiones se toman por consenso y existen un principio de acuerdos no vinculantes para organizaciones que no voten cuando no funcione el consenso.

En la última Asamblea de agosto de 1996 se redactó un borrador de objetivos: 1. Definir e implementar una estrategia de desarrollo sostenible que permita consolidar a las organizaciones y contar con un espacio de verdadera participación en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas y ambientales en favor de las organizaciones que la integran. 2. Construir la democracia participativa y la equidad de género desde lo interno de las organizaciones civiles, viabilizando la efectiva participación civil en los procesos gubernamentales y en la toma de decisión. 3. Establecer el pleno respeto de los derechos humanos, buscando mecanismos en la sociedad civil que garanticen

ese respeto. 4. Luchar por la democratización económica social en la región, que nos permita reducir el impacto negativo que provoca el proyecto neoliberal, excluyente, concentrador de la riqueza y de los recursos.

Su base programática es muy amplia y se refiere a un conjunto de temas generales como: desarrollo sostenible y combate a la pobreza; desarrollo económico y social; derechos humanos; género; medio ambiente; integración regional.

Como lo muestra su composición, ICIC es una instancia muy amplia de organizaciones regionales, que expresan a diversidad de sectores, modalidades de acción, intereses y proyectos. Su agenda es amplia, no se circunscribe a la integración regional sino que incorpora además temas del desarrollo económico y contexto político. Su desarrollo también es incipiente y sus avances muestran el nivel de progreso posible entre organizaciones regionales que experimentan procesos internos bien complejos y que tienen intereses diferentes. Durante los primeros tres años, su labor estuvo dirigida hacia el emprendimiento de acciones de incidencia ante las cumbres de presidentes, los foros ministeriales, encuentros bilaterales con presidentes en cada país y en los foros de integración. También han participado en conferencias sobre temas regionales y en los foros entre la Unión Europea y Centroamérica.

Pese a su agenda más amplia, el esfuerzo central de ICIC ha sido la participación formal y permanente como expresión de la sociedad civil, en los foros de discusión, negociaciones y elaboración de acuerdos entre instancias gubernamentales a nivel intraregional, pero también entre esas instancias y otras extraregionales. Mediante la creación de plataformas de discusión y propuestas de

la sociedad civil se pretende tener impacto sobre la elaboración de políticas sectoriales y globales a nivel regional.

2.7. *El espacio social de las redes*

La conformación de redes, coordinaciones y espacios de trabajo a nivel regional, por parte de grupos populares de la sociedad civil, es muestra de una evolución organizativa y política hacia el desarrollo de una cultura política basada en la negociación y la concertación. También muestra progresos en el desarrollo de propuestas de alcance supranacional en los diversos terrenos del desarrollo y la cultura. Esas experiencias de trabajo no existen en otras partes del hemisferio, inclusive en países del Norte donde el desarrollo de las sociedades civiles es mayor y más antiguo. Sin embargo, la capacidad de incidencia real de esas organizaciones regionales en Centroamérica es todavía muy limitada.

Son organizaciones que se establecieron como metas: 1. la incidencia sobre la integración regional, la cooperación externa y las políticas oficiales y multilaterales que afectan a Centroamérica; 2. el fortalecimiento de la participación y la capacidad institucional de las redes, coordinaciones y organizaciones miembros; 3. el intercambio de experiencias, la información y capacitación horizontal. Sin embargo, los resultados muestran logros en algunos casos, ausencia de resultados en otros y dificultades para lograr repercusiones en otros ámbitos. En general, ha existido una mayor actividad hacia la búsqueda de incidencia externa, con un desbalance en relación con la participación, fortalecimiento de los capacidades propias y las acciones de formación, intercambio e información.

También hay evidencia en el estudio de que se trata de organizaciones muy heterogéneas entre sí y, por ello, no existen estándares de evaluación y mucho menos criterios para ejercicios comparativos. Cada organización ha vivido sus propias etapas de surgimiento, reacomodos internos y en todas ellas, etapas difíciles en su desarrollo; pero se nota voluntad de buscar la estabilización y consolidación como espacios, foros de debate e instancias de participación e incidencia. Algunas apenas sobreviven a crisis severas, otras intentan reemprenderse después de ciertas reestructuraciones de postcrisis y en la casi totalidad se intentan equilibrios dificultosos. No puede afirmarse que estén convergiendo hacia un proyecto o propuesta regional, pues solo en pocos casos hay esfuerzos interorganizacionales en tal sentido.

El trabajo regional de esas organizaciones, aunque tal vez no de todas ellas en la misma forma, ha permitido el acceso de nuevos actores sociales en un espacio de trabajo más allá de límites nacionales. Las inquietudes y aspiraciones de esos sectores han sido presentados ante los foros oficiales regionales e inclusive extra regionales. También la presencia regional y la participación de agentes nacionales dentro de espacios de concertación regional ha potenciado y legitimado acciones nacionales importantes. El trabajo regional ha servido de catalizador en coyunturas críticas a nivel nacional.

La ausencia de un planteamiento regional más claro, ha incidido sobre una escasa capacidad propositiva, en una incidencia limitada y en un esfuerzo regional que todavía parece requerir más maduración. Esa situación, sin embargo, no es generalizada porque hay organizaciones que sectorialmente han avanzado mucho en la construcción de su agenda regional, pero aun así su capacidad de incidencia sectorial en áreas vitales para los grupos que representan no alcanza a

consolidarse. Una de esas áreas corresponde a la capacidad de inserción de los pequeños y medianos productores en un mercado regional de granos básicos. Esa es una cuestión en la que las debilidades no corresponden a una sola organización regional, sino al conjunto pues es claro que la mayoría, sino todas las organizaciones regionales, desarrollan actividades con pequeños y medianos productores, siendo así la comercialización una de las áreas más débiles del trabajo. Similar situación podría estar ocurriendo con otros sectores de pequeña y mediana industria, lo que hace pensar en la necesidad de elaborar una agenda con mecanismos prácticos de integración que favorezcan a esos sectores.

También hay problemas políticos e insuficiencias democráticas que obedecen algunas de ellas a pugnas entre fuerzas políticas y luchas de poder, pero también la influencia de las agencias de cooperación y de iniciativas externas en la agenda de las organizaciones, interfiere en la elaboración de las agendas propias nacionales y regionales. Se corre el riesgo de enclaustrar el trabajo regional en el proyectismo de las agencias, pues éstas trabajan con criterios de programas de cooperación que a veces no se corresponden con la organización de los procesos sociales en los que se articulan las organizaciones.

Todavía no es fácil distinguir entre una agenda regional de cada red y las agendas nacionales similares. Igual sucede por ejemplo entre una agenda regional de los grupos populares de la sociedad civil y las agendas de cada sector, inclusive son contradictorias dentro de un mismo sector. Eso puede dificultar la distinción de temas deben ser llevados a instancias regionales, y qué temas deben ser defendidos en los espacios nacionales concretos. A veces lo regional, puede actuar como un disolvente de responsabilidades nacionales frente a problemas específicos.

No parece visualizarse algún sector capaz de cohesionar o de servir como facilitador de procesos de mayor interacción y convergencia. Todavía hay cierta desconfianza, afanes de liderazgo, disputas por cuotas de poder y un cierto encierro en lo particular que impide la gestación de intereses comunes. Frente a la regionalización, los sectores populares de la sociedad civil centroamericana no logran conformarse como actor. Inclusive la categoría de sociedad civil parece haber cedido a un olvido de lo popular y de lo estratégico, y también disuelve las diferencias dando legitimidad a una práctica de democracia sin participación. Pensar en la sociedad civil como una sola particularidad y no como múltiples particularidades, lleva a negarle a los centroamericanos su heterogeneidad concreta y la variedad de sus identidades, voces y representaciones. En los altos círculos del SICA se dice que "el problema de la sociedad civil es la falta de representatividad y su dispersión"². Eso demuestra que desde ese nivel supraestatal y también desde los gobiernos nacionales se quiere reducir a la sociedad civil a algo homogéneo, manejable y manipulable.

Otro aspecto es el desarrollo de estructuras centrales en dimensiones que sobrepasan en mucho las capacidades nacionales de sus componentes y que no corresponden a niveles de involucramiento de esos en el trabajo regional. También hay diferencias entre cada instancia regional y también las valoraciones que esa situación genera difiere entre quienes están en instancias regionales y quienes están en las bases. Es importante reconocer en todo caso, que la creación de instancias regionales frente a referentes locales más débiles ha sido resultado lógico de las condiciones de desarrollo de cada organización, pues en algunos momentos la existencia de estructuras regionales fuertes era una condición para la legitimidad y supervivencia de organismos nacionales que hacían su trabajo en

condiciones difíciles. El problema, pasados esos momentos es que las instancias regionales no solo no promueven el fortalecimiento de sus instancias nacionales y locales, sino que concentran recursos, duplican las tareas y opacan y a veces obstaculizan el trabajo de los organismos particulares.

Hay que discutir en qué tanto ese abultamiento de estructuras centrales ha sido ocasionado por excesos de recursos proporcionados por agentes de cooperación externa, y también por aspiraciones particulares de sus líderes. También puede reflejar una ausencia de balance entre el peso de las agendas de trabajo regionales hacia el exterior de las organizaciones que conforman redes y coordinaciones, frente a las necesidades propias del desarrollo organizativo interno de cada una de ellas.

Esa macrocefalia es al parecer también una de las limitaciones para alcanzar incidencia política. Hay una separación de la cabeza del resto del organismo. En algunas ocasiones se nota un bajo involucramiento de los participantes locales y nacionales en los procesos regionales. Eso también difiere entre las diversas redes y coordinaciones, y también entre los países de la región.

También hay dificultades para articular la dimensión regional, su agenda y acciones, con las problemáticas locales y sectoriales de cada organización a nivel nacional. Al parecer se ha alcanzado cierta incidencia en la interlocución política, pero no en la económica y la social. En algunos temas económicos parece que no se ha logrado avanzar en la propuesta y ejecución de contrapesos a los modelos neoliberales que dominan la política nacional y el proyecto de integración económica. Pareciera necesario fortalecer esos ámbitos, desde terrenos concretos a nivel local y nacional articulados a propuestas regionales.

A la cooperación internacional dirigida al fortalecimiento de las acciones populares en el ámbito regional, le ha faltado mayor coordinación y adecuación a las verdaderas capacidades de tales acciones. Ese apoyo ha sido importante e indispensable para desarrollar encuentros y fortalecer la capacidad de concertación regional. En algunos casos ha sido el motivo original para la creación de ciertas redes, ha motivado la participación por la impresión de tener acceso a financiamientos por esa vía, y ha sustituido el compromiso de los miembros con la sostenibilidad de algunas actividades. Parece existir intercambio de información entre las agencias, pero eso no se traduce en adecuada coordinación. Los grupos siguen las tendencias de las agencias y ese es un factor externo que interviene y dificulta la elaboración de agendas locales. También parece haber cierta desarticulación entre la cooperación hacia programas nacionales y hacia los regionales, pues hay agencias que apoyan la instancia regional y proyectos a nivel local, pero no hay programas de apoyo intermedio. Tampoco las agencias han dado prioridad a redes de trabajo a niveles más específicos pero que trascienden espacios nacionales, mediante sistemas de intercambio de base más fluidos.

En fin, el desarrollo crítico de las organizaciones regionales aquí analizadas manifiesta como señales más claras: el predominio del activismo y la visión cortoplacista; estructuras ejecutivas sujetas a controles débiles por parte de instancias superiores colegiadas; falta de apropiación por parte de los miembros de los espacios constituidos; poca efectividad de la comunicación al interior de las redes; agenda común incompleta y difusa; centralización de actividades, recursos y representación; y poca participación y división del trabajo. Sin embargo, las redes mismas han iniciado procesos encaminados a darle salida a esa situación

con una combinación de estrategias que contemplan: la construcción de nuevas formas de liderazgo más colectivo; el aprovechamiento de capacidades locales; establecimiento de órganos ejecutivos más profesionalizados; establecimiento de agendas comunes; fomento de la capacitación y socialización de experiencias más participativas; mejor división del trabajo con priorización de las capacidades locales; y finalmente, la búsqueda de mayor autonomía y de espacios de interacción y discusión entre las redes.

3. Las ONGs en la transición y la transición en las ONGs.

Como se señaló en el capítulo segundo, los países de América Central, en medio de sus particularidades nacionales y dificultades propias de cada uno, iniciaron procesos de cambio orientados a la superación de las tensiones bélicas del periodo anterior. Sobre dos pilares, uno de naturaleza política y otro económica, se fundaron respectivamente la transición del autoritarismo hacia la negociación y el consenso y los cambios en las economías domésticas, más abiertas y homogéneas entre sí, bajo un nuevo marco de interdependencia que altera el perfil de la vieja integración y sus relaciones de mercado hacia afuera. Pero el pacto democrático es frágil y la transición económica, a su vez, más incierta y excluyente.

En ese marco se contextualiza la práctica de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). El tema propio de los años de posguerra, proporciona una oportunidad para la reflexión sobre las funciones y responsabilidades que la construcción de instituciones democráticas nacionales y el rediseño de las instituciones regionales, le plantean a tales organizaciones sociales ya sea en la

esfera de los asuntos políticos como en los de la economía y el desarrollo social.

Las condiciones económicas y políticas forzaron a las ONGs a plantearse una estrategia de contención que variaba según las condiciones de cada país, pero cuyos elementos comunes eran el suministro de asistencia material y apoyo humanitario, el aprovisionamiento de seguridad para poblaciones políticamente más vulnerables, así como la denuncia constante de las condiciones políticas y sociales de los más pobres. Existían dos niveles de acción. En un nivel, los problemas de seguridad y las respuestas a la emergencia social en cierto modo se combinaron para dar origen a una acción dirigida a atender necesidades manifiestas en espacios geográficos locales. En otro nivel, los problemas de dimensión nacional relacionados con la crisis, el conflicto armado y la inestabilidad política exigían estrategias que sobrepasaban el alcance de los proyectos locales e interlocales. En ese plano cristalizaron iniciativas encaminadas a concertar esfuerzos inter-organizacionales primero referidos a los problemas nacionales y posteriormente a lo regional. En ese contexto se organizaron los primeros consorcios de ONGs a nivel nacional e iniciativas paraguas a nivel regional.

La extensión de la democracia electoral y las reorientaciones de la economía introducen una serie de nuevos estímulos y desafíos a la acción civil y, por ende, a la acción de las ONGs. La práctica ha debido ser reforzada con una articulación mejor del activismo local con la definición de estrategias nacionales. Si bien las prácticas de asistencialismo y contención no fueron abandonadas, éstas han debido insertarse cada vez más dentro de una estrategia de acción más integral donde el diseño de propuestas globales enmarcan de otra manera el activismo local.

3.1. Escenarios políticos y la acción de las ONGs en la transición

Los cambios en la política mostraron el primer reacomodo de los escenarios de acción de las ONG. Como lo muestra la apertura de espacios en los sistemas políticos, es un hecho irrefutable que la formación de asociaciones bajo la figura de organizaciones no gubernamentales fue un recurso para hacer frente desde la resistencia popular a la falta de democracia, a la pobreza y a las violaciones de los derechos humanos. De igual forma, el acompañamiento a tales iniciativas por organizaciones extra-centroamericanas de solidaridad y cooperación al desarrollo, permitió el establecimiento de canales importantes de presión externa para la paz y la democratización, y para el fortalecimiento institucional de las ONGs locales.

Un aspecto frente al cual las ONGs y otras organizaciones de base se enfrentan a una transición crítica, es la densidad de los cambios que el sistema político alberga. La transición muestra que si bien existen signos de ruptura de un viejo orden, también persisten signos de continuidad. Las magnitudes de tales características, no siempre bien comprendidos, interponen condiciones para la acción desde el mundo popular.

La primera de tales condiciones es que en Centroamérica ha ganado terreno la cultura del voto y el deseo del consenso. Pero pese a la apertura, los remanentes del autoritarismo continuaron instituyendo límites a la consolidación democrática de la paz, al control civil del Estado, al enfrentamiento de la exclusión social y al resguardo de los derechos humanos. Así por ejemplo, los aspectos militares continúan confiriéndole a las fuerzas armadas una preponderancia mayor que a los civiles en el manejo de los asuntos de la seguridad nacional y regional. En toda

la región. el incremento de la criminalidad común, el narcotráfico y el contrabando transfronterizo, justifican el mantenimiento de aparatos de seguridad que ejercen control militarizado sobre la población y a futuro podrían convertirse en factores de inestabilidad política.

Una segunda condición se refiere a la profundidad de las transformaciones emprendidas para poner fin a los conflictos armados. Ha habido un relativo éxito en la puesta en práctica del armisticio en El Salvador con un estricto cumplimiento del cese al fuego. Pero en Nicaragua, durante los cinco años transcurridos desde la firma de los primeros acuerdos con la *contra*, aparecieron tres generaciones de población rearmada que protagonizó un nuevo capítulo de guerra. En ambos países, el cumplimiento de los acuerdos entraña otras dificultades. La principal está constituida por las deficiencias para la reinserción de la población excombatiente a la vida social y productiva. Una limitante es la falta de garantías de seguridad para esos grupos. Otra es la cultura bélica en medio de la cual fueron socializados los desmovilizados de la insurgencia y de las fuerzas armadas. Pero la causa fundamental han sido los vacíos de los acuerdos de paz que no fijaron procedimientos específicos para asegurar asistencia humanitaria, tierras, empleo y otros medios de trabajo y seguridad personal, a la población desmovilizada. Ha habido limitantes de todo tipo para asegurar esas medidas, pero las principales han sido la falta de recursos y poca voluntad política.

La tercera condición es impuesta por las deficiencias estructurales que impiden mejorar los niveles de vida de la población depauperada por la crisis y el conflicto bélico, y para introducir reformas sostenibles en los desiguales patrones de distribución de la riqueza. Ese es el límite actual del proceso de paz en países donde la dinámica del ajuste estructural plantea la principal contradicción para

cimentar una economía de transición hacia la paz. También es la causa estructural del rearme de más de 30 bandas de "recontras", "recompas" y "revueltos" en Nicaragua, así como de las tensiones provocadas en El Salvador por el incumplimiento a los compromisos económicos de los acuerdos. También es el origen de la expulsión de miles de trabajadores de sus países de origen y que en otras fronteras buscan una oportunidad para la sobrevivencia, pero se ven sometidos a un sinnúmero de violaciones de sus derechos humanos por sus empleadores y en algunos casos por autoridades migratorias de los países a donde acuden.

Para las ONGs y otras organizaciones sociales resulta claro que la transición del plano de la lucha de carácter político-militar al de la lucha político-institucional, no ha dotado a las sociedades centroamericanas de mecanismos institucionales para encarar la exclusión socioeconómica de dimensiones ancestrales. Por esa razón, los nuevos mecanismos creados por los procesos de paz no obligan a prescindir de los oficios de organizaciones civiles independientes en el campo de la verificación, la defensa de los derechos humanos y en la fundación y control del funcionamiento de instituciones democráticas. Sin embargo, esa convicción se manifiesta todavía con mucha debilidad en las agendas de trabajo, en la definición de prioridades y en la readecuación de las prácticas y métodos de las ONGs. Salvo en Guatemala que la búsqueda de la paz ha dotado a la sociedad de un espacio nuevo de participación a través de la Asamblea de la Sociedad Civil, en los demás países las ONGs no han logrado desarrollar nuevos espacios que redimensione su incidencia en los procesos políticos.

Otro caso importante es el Debate Nacional por la Paz de El Salvador que jugó un papel importante en el proceso de pacificación, pero que hoy en día está

redefiniendo sus líneas de acción (ASACS, 1992 y 1993). No obstante, su peso las ONGs perdieron espacio dentro de ese movimiento, aún y cuando se ha producido un crecimiento cuantitativo y cualitativo de las ONGs que participan en la reconstrucción salvadoreña de posguerra. En general, las ONGs han reducido la generación de espacios de debate de los aspectos de la política nacional y regional que más afectan su trabajo y el de los grupos con los que desarrollan sus actividades.

Pero además otros espacios de acción que aparte del apoyo a la formación de cultura política y vigilancia sobre los órganos políticos, existen otras tareas que amplían los marcos de acción de ONGs centroamericanas.

La alerta temprana sobre los dispositivos de violencia social y política es un emprendimiento muy importante para asegurar la reconstrucción de la vida comunitaria de las sociedades posbélicas. Por eso es necesario encarar las causas socioeconómicas de la desigualdad, la falta de participación y de la inseguridad como tareas propias de las ONGs dentro de la formulación de una estrategia que enfrente la posibilidad de un retorno de la acción armada y, especialmente, a su respuesta autoritaria. Además de la violencia política y la criminalidad común, otras amenazas a la seguridad civil no han originado todavía una respuesta autónoma de las ONGs. Por ejemplo, el narcotráfico y sus implicaciones geopolíticas para Centroamérica han estado soslayadas como el tema que reemplaza a la lucha contrainsurgente en las viejas doctrinas de esferas de influencia ensayadas por Estados Unidos en la región.

Otros ámbitos donde las ONGs se han venido ampliando sus agendas son el medio ambiente, las estrategias de enfrentamiento de la pobreza y en la

descentralización del poder. Esas han sido tres prioridades implícitas en los programas de desarrollo y en la acción política de las ONG. Como resultado de la presión emprendida por las organizaciones civiles, esos y otros temas de un alto contenido transformador han invadido las agendas oficiales. Sin lugar a dudas se considera dentro de las ONGs que ese es un gran logro, sin embargo existen temores dentro del movimiento sobre el riesgo de la cooptación oficial, lo cual les exige desarrollar mecanismos de trabajo y estrategias para preservar su autonomía y independencia frente al manejo asuntos públicos por las agencias estatales.

Todos esos problemas señalan la conveniencia de que las ONGs mantengan sus esfuerzos orientados a consolidar los procesos de paz en varias dimensiones. Asegurar la completa desmilitarización de las estructuras del poder, fortalecer las instituciones civiles y judiciales y fortalecer las experiencias de producción, participación y desarrollo tendientes a cimentar una economía de transición hacia la paz.

3.2. Participación civil en el nuevo multilateralismo regional

La economía de cada uno de los países de la región se ha comenzado a regir por la búsqueda de una conexión directa a los circuitos de bloques de mercado supeditados a reglas de libre comercio y apertura externa. En ese sentido, el proceso económico que sujetaría una integración subregional no tiene un peso central en las estrategias seguidas en la esfera de la globalización que tienen como principal prioridad el acoplamiento de las pequeñas economías a los mercados globales.

Por lo tanto, el desarrollo económico no parece estar asentado en un

genuino proceso endógeno, sino en una estrategia que impulsada por sectores de capital agroexportador, comercial y especulativo, afianza sus vínculos con los mercados extraregionales cuyos intereses están liberalizar las actividades vinculadas al comercio exterior y la inversión externa y no en el incremento de la demanda interna, sobre todo de la demanda social.

Bajo esa racionalidad, como se señalara antes, la población centroamericana parece destinada a cumplir un rol como mano de obra barata, y someterse a un régimen laboral favorable a las necesidades del capital. Los aspectos sociales de la integración y del desarrollo sólo figuran en la periferia de las deliberaciones políticas entre las autoridades estatales, sin un impacto sensible en la conducción los aspectos del desarrollo regional.

El primer signo de reacción fue la búsqueda de mecanismos de concertación y el diseño de algunas respuestas, asociadas a la consolidación de la paz, vinculadas a los problemas del desarrollo económico y social. La búsqueda de una estrategia de las organizaciones populares de la sociedad civil y de las ONGs para responder a la nueva agenda regional y en particular materia de integración, cooperación al desarrollo y negociaciones comerciales, constituyó por si misma la consolidación de un espacio de participación de esos foros intersectoriales en el nuevo multilateralismo regional. Las iniciativas civiles, fuera de la tutela del empresariado, han comprendido diversos esfuerzos de concertación transfronterizo, tanto a nivel sectorial como intersectorial. Entre los primeros, a nivel sectorial, las organizaciones regionales de pequeños y medianos agricultores, microempresarios, sindicatos, cooperativas, ONGs, han asumido los temas de la integración regional como parte de sus agendas. nivel intersectorial, la formación en 1993 de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana

constituye el primer foro popular independiente de todos los esfuerzos conocidos en la historia centroamericana. Dentro de tal foro participan las ONGs por medio de la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo establecida desde 1988.

Ese foro se ha ganado un espacio dentro del multilateralismo oficial, al reconocérsele como interlocutores legítimos de la sociedad civil por parte de los jefes de estado y las instituciones oficiales regionales. Hoy en día ya no se discute, ni tampoco se impide el derecho de la dirigencia de las organizaciones civiles de pronunciarse sobre los aspectos más importantes de la política regional. No obstante, el nivel de legitimidad dentro de los espacios oficiales, así como la magnitud de los espacios conseguidos dentro de las esferas multilaterales no se corresponden con un desarrollo organizativo equivalente de parte de los diferentes grupos, ni tampoco con una capacidad en el diseño de estrategias equivalente con lo demostrado por ellos en respuesta a los impactos de la crisis y la guerra en la década anterior.

Sin restar mérito a lo logrado regionalmente, las debilidades de la incipiente iniciativa de la ICIC es el enfoque de su trabajo predominantemente dirigido a la esfera de la integración oficial y al cabildeo dentro de las instituciones oficiales. En consecuencia, otra debilidad del activismo de las incipientes experiencias populares de incidencia regional es que se han hecho todavía muy pocos avances en la búsqueda de una estrategia para incidir sobre la otra dinámica, la del multilateralismo económico, no sólo en lo expresado dentro de la negociación de tratados comerciales, sino en el establecimiento de nuevos circuitos que atiendan regionalmente las necesidades de la economía de los más pobres.

Uno de los factores que ha redundado en la demora en esa capacidad de respuesta popular al desarrollo regional se originó en las diferencias burocráticas entre ONGs y algunas organizaciones sectoriales, así como entre organizaciones sectoriales mismas sobre aspectos más relacionados con la búsqueda de protagonismo que con los temas sustantivos de una agenda popular de dimensiones regionales.

En tal sentido, la multilateralización económica, social e institucional, ofrecen todavía un campo propicio para una acción basada en la formulación de una agenda propia de corte popular y no solo para el ensayo de respuestas defensivas frente a la agenda "ofrecida" por las fuerzas hegemónicas de la apertura externa y de la integración. La capacidad desarrollada por las fuerzas populares colocar en el tope de la agenda regional los temas propios e incidir en la toma de decisiones existe, pero se requieren importantes modificaciones en la conducta y la dinámica de las organizaciones populares mismas.

En lo que corresponde a las ONGs propiamente dichas, su capacidad de respuesta regional ha sido seriamente afectada por una crisis orgánica. Demostración clara de ello ha sido, por ejemplo, fue la decadencia de redes de ONGs que habían desarrollado cierto prestigio como tanques de pensamiento y que al sobrevenir un giro en los escenarios regionales no lograron redimensionar su trabajo y su misma conformación organizativa para atender la nueva coyuntura.

Pero pese al momento crítico que sacude a los esfuerzos regionales de las ONGs, esos organismos disponen de capacidades desarrolladas que les faculta para elevar la problemática regional a la cima de las preocupaciones populares. Por su naturaleza tienen el potencial de recrear un pensamiento regional liberado

del influjo economicista impuesto por la tecnocracia y las doctrinas burocráticas sobre integración. En segundo lugar pueden propiciar una vinculación positiva entre dicho pensamiento y la gestación de una mayor capacidad de propuesta y de incidencia sobre las decisiones políticas y sobre el curso de los procesos económicos y sociales como un todo, no solamente los incorporados en la agenda oficial.

Pero como las ONGs no deben su trabajo a ellas mismas sino al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sectoriales, tienen también dentro de su cometido apuntalar los mecanismos de concertación intersectorial y apoyar el mejoramiento del diseño de estrategias y la capacidad de acción de tales grupos a nivel regional y nacional.

Pero una agenda y una capacidad de influencia propia para incidir sobre las decisiones de la economía y la política regional, tiene como principal desafío al interior de todas las organizaciones regionales y, por ende de las ONGs, el funcionamiento de canales de participación democrática, de educación y consulta, de corresponsabilidad y de transparencia, que le proporcionen una sentido de legitimidad emergente a la diplomacia palaciega emprendida por una burocracia popular que, ante la debilidad o falta de subsidiariedad, puede ser cooptada institucionalmente.

3.3. *La transición dentro de las ONGs*

El punto medular del desempeño de las ONGs en el desarrollo futuro de Centroamérica está relacionado con su propio desarrollo como entidades capaces de dirigir sus potencialidades, recursos y actividades a la construcción de

mecanismos de participación popular en la consolidación de instituciones democráticas, con participación política y equidad social.

Pero un primer desafío que enfrentan estas organizaciones es su relación con un mecanismo distorsionante de subordinación financiera, sujeto a prioridades y mecanismos que predominantemente han sido definidos no solo al exterior de tales organizaciones, sino de la región misma (Möller, 1990). El incremento en el flujo de fondos de apoyo a la población para resistir la crisis y la guerra, tanto los recursos ofrecidos por el establishment como por organizaciones humanitarias, crearon una estructura de lealtades primarias entre los donantes y sus beneficiarios que terminó convirtiéndose en una fuente de patronazgo político que no siempre aseguró el destino de los recursos hacia la transformación de la población en sujetos de su propio desarrollo. Dentro de esa estructura de relación, las ONGs obtuvieron el volumen más importante de sus recursos para trabajar.

Esa misma estructura de patronazgo político se reflejó en los asuntos relacionados con el manejo de los recursos, la búsqueda de resultados de la cooperación y las prácticas relacionadas al rendimiento de cuentas, la participación al interior de los proyectos y las organizaciones mismas.

Pero el modelo de organización que hoy en día puede sobrevivir, especialmente en un contexto cambiante en las políticas de los donantes, es precisamente el de organizaciones que hayan podido renovar sus estrategias, formas de organización interna y metodologías, en concordancia con los requerimientos globales, regionales y nacionales del momento. El emprendimiento de las nuevas tareas parece requerir organizaciones con nuevos esquemas de organización y de acción colectiva en gran medida diferentes de aquellos que

sirvieron en la etapa conflictiva de la década pasada en Centroamérica.

Entre algunas de las transformaciones más importantes se consideran la adopción de mecanismos más institucionalizados de control en la ejecución de sus actividades, en el manejo de sus recursos y en la definición de sus prioridades. En el pasado, esos mecanismos fueron muy laxos y originaron deficiencias inconvenientes en términos de transparencia, mecanismos adecuados de evaluación y seguimiento. En algunos casos, la tradición establecida entre donantes y clientes dio origen a un mecanismo de evasión de responsabilidades que se justificaba en la preservación de lealtades políticas y, ciertas veces personales, que eran consideradas prioritarias.

Pero las ONGs han acumulado una importante experiencia de trabajo, precisamente en un momento muy crítico, y en esa medida disponen de una ventaja comparativa considerable para contribuir a una redefinición importante de la dinámica organizativa de la sociedad civil centroamericana para acometer regionalmente las tareas del desarrollo regional. Esa contribución estará asegurada en la medida en que se restablezcan los mecanismos de concertación y la integración de esfuerzos en el trabajo. Por la conformación intersectorial de sus programas, metodologías y recursos, las ONGs ofrecen un potencial considerable para potenciar el rol de las organizaciones populares centroamericanas frente a los desafíos del futuro.

NOTAS

1. En los encuentros iniciales de Concertación Centroamericana participaron 15 representantes de ONGs. que después fueron la base para la formación o consolidación de coordinaciones nacionales.
2. Entrevista con Edgar Chamorro, Director General de Estudios y Cooperación Internacional de SIECA, Ciudad de Guatemala, 9 de setiembre de 1996.

CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de las Organizaciones no Gubernamentales durante las últimas dos décadas en Centroamérica, muestra una serie de fenómenos que conviene retomar a manera de reflexión final. Se trata, como se ha señalado ya desde un principio, de la irrupción en el movimiento de la sociedad, tanto en cada contexto nacional como en el regional, de una diversidad de expresiones organizativas que no guardan entre sí una homogeneidad institucional, ni tampoco respecto de sus estrategias de acción, públicos meta, áreas de intervención, métodos de trabajo, y otras características propias de su funcionamiento. Esa densa biografía organizacional es retomada dentro de un esfuerzo analítico que combina el proceso histórico social, en lo fundamental la reconfiguración centroamericana como región, con la dinámica que juegan las ONGs frente a los cambios que dicho proceso establece.

Las reflexiones han topado con la problemática que encierra el mismo término con que se les denomina, pues aparte de su referencia negativa, la ambigüedad acrecienta también su pobreza como categoría analítica. Sin embargo, las dimensiones que encierra como fenómeno social permiten retomar algunos elementos de la teoría que se empieza a acumular en torno a la temática, en particular las reflexiones que tienen que ver con su lugar en la recomposición de la sociedad civil, así como en la gestación de nuevos movimientos hacia el multilateralismo, y que tienen como expresión novedosa, la creciente presencia de actores no estatales que, por un lado, se instituyen desde la base de la sociedad y reflejan el fortalecimiento de nuevas fuentes de expresión de fuerzas populares y, por otra parte, se encaminan a producir modificaciones en los patrones de relación sociedad-estado, pero también dentro de la correlación de poder que se manifiesta al interior de la sociedad civil misma.

Está claro que el movimiento de las ONGs en Centroamérica es congruente entonces con una serie de dinámicas que han marcado su significación histórica como participantes de los procesos más importantes por los que ha transitado la región desde los episodios del conflicto bélico, hasta los más recientes de recomposición económica, política y social como región.

Debe tomarse en cuenta el carácter descriptivo de esta investigación, aspecto que desde un principio llevó a limitar los objetivos básicamente a la identificación de tendencias, sin profundizar en aspectos históricos específicos, ni en particularidades organizacionales. Sin embargo, se ha procurado desde un principio facilitar una aproximación desde el estudio de las relaciones internacionales a una temática nueva y que también permite explorar nuevos enfoques para la aplicación del conocimiento en este campo a problemas de la actualidad regional y global. De allí entonces que estas reflexiones resultan congruentes con los objetivos de investigación, pero también con ese último propósito.

La primera cuestión que tiene una fuerza explicativa en el desarrollo mostrado por las ONGs, se manifiesta bajo la compleja interrelación de iniciativas a que condujo el conflicto político militar y la crisis regional en Centroamérica. En esa dimensión, el estudio analiza la dinámica de las ONGs como parte de los procesos de diferenciación, reconfiguración y rearticulación que se reprodujeron en los diversos espacios sociales en los cuales la crisis tendría una presencia determinante.

Allí el estudio muestra, particularmente, la interrelación que existió entre los aspectos críticos provocados por la crisis y el conflicto, y los factores

institucionales que propiciaron el involucramiento de las ONGs en la prestación de servicios para dar respuesta a esa situación de emergencia social. Fue difícil para esa dinámica institucional sustraerse de los ímpetus de las disputas de poder que se confundían entre los planos de la política nacional, la regional y la global. Pero quizás por eso mismo, el involucramiento de las ONGs y la recomposición de la sociedad civil demuestran, en concordancia con la teoría examinada, una acción que resulta de procesos de diferenciación de la sociedad respecto de la figura del estado, no solo del modelo de estado autoritario nacional, sino de estrategias que expresaban las conductas hiperhegemónicas de un estado extra regional frente a sus adversarios ideológicos y otras manifestaciones a las que consideraba como amenazas al orden geopolítico establecido en torno suyo.

En cierto modo, fruto de tal interrelación, se configuró una heterogeneidad de esferas del desarrollo social donde se desplegaron las estrategias de intervención de las ONGs, como una acción privada que llegaba para replantear las convencionales diferenciaciones entre lo público y lo privado, entre lo local y lo regional, pero también entre lo nacional y lo global. Expresión de tales modificaciones era lo que algunos autores examinados denominaron la transición del "estado de bienestar" hacia la búsqueda de una "sociedad de bienestar".

Pero en la dimensión de las relaciones externas de Centroamérica se experimentó una transformación de su dinámica y estructura. Allí se pasó de relaciones históricamente constituidas por los vínculos entre estados o agencias gubernamentales de éstas, a un tejido más denso de iniciativas fundadas en lazos de cooperación donde intervenían agencias no gubernamentales de cooperación de países del Norte y sus contrapartes de base en Centroamérica. La procedencia de tales fuentes, así como sus propósitos políticos y modalidades de acción, fueron

propiciando diferentes prácticas de trabajo entre sus contrapartes, dando origen a vínculos tales que también conformaron un esquema propio de "clientelismo internacional".

Si bien este esquema de relaciones sirvió para profundizar nuevas estrategias de intervención, encaminadas a favorecer un programa rehegemonizante y cambios de política para restituirle poderes a ciertos grupos empresariales frente a otros, de otro lado permitió el despliegue de nuevas prácticas de cooperación, más horizontales, por una parte, pero que se animaban en el propósito de fortalecer la capacidad de acción y decisión de los pobres y de otros grupos victimizados por el conflicto bélico y la exclusión social dominante. Ese nuevo modelo de relación fue inaugurado por el resurgimiento de relaciones entre agencias de cooperación de Europa y Canadá, con sus contrapartes en la región.

Por otra parte, en combinación con los efectos regionales de la crisis, las tareas de las ONGs se fueron modelando en muchos sentidos bajo las diversas corrientes que originaban las dinámicas humanas a través de las fronteras, tanto de los éxodos masivos por la guerra, como por la multiplicación de vivencias inter centroamericanas que fueron arraigando un sentido de pertenencia cultural a una región común. Aparte de las continuidades territoriales y culturales, el conflicto y los sucesos posteriores no rompieron con los ciclos constantes hacia la construcción regional. Allí emergieron los primeros impulsos de un multilateralismo emergente encaminado al establecimiento de nuevas bases de relación, tanto entre el sistema de estados como ampliando la participación más allá de éste, entre otros actores sociales en la base de la sociedad.

Al gestarse la recomposición misma de la sociedad, se estaría en presencia de un fenómeno de multilateralismo social, y que se expresa en la conformación gradual de actores regionales dentro de nuevas formas de interdependencia entre sí, pero también con las agencias de gobierno y de cooperación, así como con otras formas de estado e instituciones multilaterales tradicionales. Tal recomposición también manifestaba un incremento en la capacidad de acción y poder entre fuerzas populares, para incidir sobre procesos de carácter más global, como para desarrollar respuestas más específicas y adecuadas a las necesidades y aspiraciones del pueblo.

El segundo grupo de aspectos retomados en esta investigación se refiere a las cuestiones propias de la llamada transición, que se manifiestan en una serie de transformaciones iniciadas a finales de la década de los ochentas, y que se producen al mismo tiempo en que comienzan a estatuirse una dinámica de pacificación y procesos que buscan el establecimiento de mecanismos de participación democrática en los sistemas políticos. Al tiempo en que tales procesos se desarrollan, la recomposición de la sociedad responde también a pautas de una reforma económica más liberalizante y hacia nuevos intentos institucionales de recomposición del sistema económico y político regional.

Tales fenómenos transforman los escenarios de acción para las ONGs y, junto con ello, uno de los cambios más importantes empieza a ser patentizado en los patrones de clientelismo que habían sido establecidos a través de los sistemas de cooperación internacional. Ese cambio comenzaba a ser congruente con una pérdida de perfil de los países centroamericanos dentro de las prioridades de la cooperación al desarrollo, y las iniciativas en ese campo comenzaban a reconcentrarse por países y por áreas. Entre tales cambios, se manifiesta una

tendencia hacia la regionalización de programas de cooperación de parte de donantes grandes y, por parte de las agencias privadas, a una focalización por país.

Esas nuevas modalidades de la cooperación propiciaron también el desarrollo de un nuevo esquema de relaciones entre actores regionales y agencias de cooperación, al tiempo que dentro de la región se reconfiguraron los procesos de acción de las ONGs bajo nuevos esquemas de regionalización de sus actividades.

En ese marco, se comenzaron a producir reajustes en las estructuras e instancias regionales creadas por las ONGs desde la década anterior. Tales reajustes han pasado por diversos tópicos, tales como: 1. dinámicas organizacionales afectadas por problemas de administración y coordinación; 2. la necesidad de ajuste de sus agendas para responder a nuevas realidades del contexto; 3. pasar de las visiones cortoplacistas y formas de trabajo a veces artesanales, al ensayo de nuevas formas de planificación y programación estratégica; 4. la rearticulación de sus organismos miembros y la respuesta a los vacíos de democracia y participación interna; 5. la coordinación y concertación política con otras redes y actores regionales para responder a las demandas de participación desde la sociedad civil en los procesos regionales.

Las nuevas condiciones económicas y políticas propiciaron en las ONGs esos y otros reajustes. Una primera cuestión allí implicada, es que la transición no ha asegurado una efectiva consolidación de procesos de participación en la vida política, ni se han resuelto las desigualdades que conducen a diversas formas de exclusión social, de género, étnica y económica. Entonces las ONGs tienen

ante sí una agenda inconclusa, heredada de la fase de emergencia que todavía demanda acciones en respuesta a ese conflicto estructural vigente. La segunda cuestión es la multiplicación de esferas de acción, en terrenos que ya no corresponden a la emergencia sino a una fase de consolidación de las acciones emprendidas, en la perspectiva de asegurar la sostenibilidad del desarrollo en las diversas esferas: local, nacional y regional, y en sus distintas dimensiones: económica, social, política, cultural, de género, etc.

Esos dos aspectos se entrecruzan con el tema de la transición en las ONGs mismas, que quedó ejemplificada en el caso de algunas de sus expresiones regionales, pero que también está presente en organizaciones que desarrollan sus esfuerzos en escenarios micro sociales y meso regionales. De allí que los elementos a los cuales resulta conveniente poner atención, tienen que ver con las modalidades del ajuste temático y programático entre las ONGs y que ha producido, en algunos casos y escenarios, un desplazamiento desde la acción política solidaria hacia modalidades de trabajo propias de un desarrollismo más técnico, donde los valores políticos de la solidaridad y la preferencia por los más pobres se mantiene, pero se subordina a los criterios de una administración más eficiente de los proyectos y a un debilitamiento de la reflexión política sobre el desarrollo.

Tampoco el vínculo de la cooperación se sustrae a esos reajustes, pues buena parte de las nuevas prácticas está siendo inducida desde las agencias de cooperación y otros donantes, en una dinámica de la cooperación que tiende a convertirse en una estructura "más salvaje", pues las mismas agencias y donantes, están siendo exigidos por la crisis y por la presión de sus "constituencias" a cometerse a una serie de ajustes de efectividad, evaluación,

rendición de cuentas y, finalmente, por los influjos mismos de una lógica de mercados que ha invadido más directamente los esquemas de la cooperación, a nuevas formas de administración y asignación de recursos hacia las contrapartes. Las antiguas lealtades del clientelismo están siendo socavadas por los lógicas de una colocación más redituable, ya no exclusivamente en términos de clientela política, sino de consumidores y socios comerciales, en espacios de mayor competencia por los recursos.

Eso produce una tensión fuerte entre los actores clave de esas estructuras de cooperación, tanto de la región, como desde los países donantes, muchos de los cuales desarrollan estrategias diversas de cabildeo e incidencia para evitar una deshumanización del mundo de la cooperación solidaria, e influir también bajo esa perspectiva dentro de los esquemas más burocráticos de la cooperación oficial bilateral y multilateral.

Bajo esa práctica comienzan a estatuirse nuevas formas de asociación entre donantes y receptores de la cooperación, acompañadas de una serie de nuevas estrategias de las organizaciones locales, con base en las cuales se comienzan a explorar nuevas vías para el aprovisionamiento de recursos como respuesta a los cambios en las políticas de los donantes tradicionales. Como resultado de eso, se han establecido avanzadas políticas dentro de organismos que antes reservaban su cooperación para las agencias gubernamentales, como la banca multilateral y algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas, y que empiezan a mirar en las ONGs a una contraparte interesante para la canalización de ciertos recursos.

Esa nueva relación induce desde fuera de las organizaciones a nuevos ajustes, rearticulaciones y a la adopción de estrategias de coordinación y

concertación que, en otros momentos de su desarrollo resultaban difíciles o, al menos, atenuadas por la falta de confianza, la parcelación y la dispersión propias de antiguas formas de lealtad confinada entre organizaciones locales y agencias donantes.

Al romperse esos esquemas, se ha debido retornar o iniciar prácticas más abiertas, inclusive superando conductas que en algún momento requerían el anonimato y una condición de "semiclandestinidad", como un requisito vital para desenvolverse en un medio política y socialmente adverso. De la recomposición de las relaciones con sus donantes se ha debido pasar a una reformulación de los vínculos con los destinatarios de sus acciones, con instituciones homólogas, organizaciones del movimiento social, y otras expresiones locales, nacionales y regionales, que intervienen cada vez más activamente en ámbitos que durante mucho tiempo giraban bajo la órbita de las ONGs.

El último tipo de cuestiones de esta reflexión, entonces, subraya más específicamente dos situaciones: la primera, los cambios institucionales que se operan en las ONGs en correspondencia con los cambios de situación y reestructuración del sistema de relaciones inter organizacionales y supranacionales; y, la segunda, un progresivo redireccionamiento de sus funciones, en la línea de nuevas formas de inserción dentro de la recomposición de la sociedad civil y de la construcción regional que configuran ese fenómeno incipiente de institucionalización de lo que hemos denominado multilateralismo social.

Entre los cambios institucionales más importantes, las organizaciones se acercan a modelos de organización propios de una especialización más flexible,

con esquemas modulares de trabajo que sin embargo requieren ser acompañados de sistemas de programación más estratégica y planeamiento sistemático. Ello ha obligado a elevar los niveles de profesionalización administrativa, regenerar los métodos de dirección y poner límites a viejos modelos oligárquicos de conducción centralista, que frenaban la participación y democracia en la toma de decisiones, y que le fueron estableciendo tópes al mismo desarrollo institucional. En cierto modo se multiplican todavía en la región ONGs atrapadas en los viejos hábitos de dirección, pero que ante el riesgo que verse rezagadas están sometidas a presiones de una mayor apertura. Eso obliga también a mejorar los niveles de relación y coordinación entre los cuadros directivos de organizaciones homólogas y, en consecuencia, mejorar mecanismos de colaboración y concertación interinstitucional e intersectorial.

Otro cambio institucional importante se observa en la búsqueda de mejores niveles de impacto de las acciones y de un mejor uso de los recursos. La readecuación del tipo de acciones viene a ser reforzado por otros dos cambios: la búsqueda de una mayor capacidad técnica en la ejecución de los proyectos que se refleje en una mejora cualitativa del resultado de los mismos, y la adopción de estrategias de trabajo más profesional, que incorporen la planificación y evaluación de resultados a la par de criterios más estrictos de eficiencia en la ejecución y durabilidad de los mismos.

Alrededor de este tipo de criterios comienzan a girar las actividades de una serie de organizaciones de "élite", que han logrado con cierto grado de éxito dar pasos hacia las características institucionales de la tercera generación, es decir:

1. promueven sistemas orientados hacia un desarrollo sostenible;
2. el tipo de problemas que tratan son de una dimensión institucional y política;
3. la dimensión

de sus acciones se inserta en el largo plazo; 4. el alcance espacial va del meso regional al nacional; 5. los sujetos de sus acciones también se insertan en una dimensión institucional del sistema de poder; 6. su visión educativa busca responder a las cuestiones centrales del sistema; 7. se rigen por una administración cada vez más estratégica.

Sin embargo, esas transformaciones no se presentan en una dinámica unilineal sino que se observan altibajos y retrocesos que a veces detienen el progreso hacia la consolidación de nuevas formas institucionales. Pero aparte de ello, esos cambios generan una dinámica en la cual muchas veces los criterios de una mayor tecnificación y administración más eficientes, empiezan a obsesionar de tal manera que conducen al olvido no buscado de la reflexión política, de la sistematización cualitativa de cada experiencia y de búsqueda continua de un pensamiento crítico e innovador sobre el desarrollo en sus diversas dimensiones. A veces ese tipo de cuestiones queda reservada a algunas "mentes privilegiadas", como una acción retirada de lo cotidiano, pero que también se estructura de esa manera como parte de un distanciamiento entre el pragmatismo mecánico en que se acorralan los técnicos y cuadros medios de las organizaciones, y la elaboración más intelectual de nuevas formas de pensamiento.

Por último, la necesidad de retomar la reflexión en torno a la capacidad real de las ONGs de ampliar su impacto en la recomposición de la sociedad civil y del proceso de regionalización, lleva a considerar algunas cuestiones clave, a riesgo de repetir en este punto una serie de conclusiones ya adelantadas.

Primero, que la conformación de acciones regionales sectoriales desde redes temáticas específicas, así como de esfuerzos concertados desde instancias

de foro y de articulación en el trabajo, muestra progresos organizativos y políticos hacia el desarrollo de una cultura de trabajo, basada en la negociación, la concertación y articulación de iniciativas de alcance supranacional. Son experiencias casi inéditas en otros contextos geográficos y, por ende, de allí se deriva su mayor originalidad y valor organizativo.

En segundo lugar, sus acciones giran en torno a tres objetivos fundamentales que a veces se entrecruzan: 1. la solidaridad entre organizaciones homólogas; 2. el intercambio de experiencias, la información y desarrollo de una capacitación más horizontal; 3. el fortalecimiento mutuo de la participación y capacidad de acción entre ONGs y redes, así como con otros actores también de perfil regional; 4. el despliegue de acciones de incidencia en las dinámicas oficiales regionales a nivel intergubernamental, con las agencias de cooperación e instituciones multilaterales destacadas en la región. Sin embargo, entre esos tres objetivos se manifiestan desbalances entre organizaciones, pues los resultados varían entre una y otra, siendo lo más claro la ausencia de una plataforma de convergencia entre las iniciativas de uno y otro sector, que tienden a ver sus agendas todavía separadas de las demás. Ello marca todavía una cierta limitante del desarrollo ideológico de este tipo de expresiones regionales, que sin embargo paulatinamente tiende a romperse con el ensayo de nuevos diseños de cooperación, en el caso de Concertación Centroamericana, entre las ONGs propiamente dicho, y con otros actores dentro de ICIC, específicamente, y más allá de ambos en el Consejo Consultivo del SICA.

Tercero, la huella más clara de la presencia de las ONGs en la construcción regional queda impresa en los espacios que se han ido abriendo en el diseño multilateral en que se inscribe la institucionalidad regional. No ha sido,

obviamente, una acción gestada y lograda solamente por las ONGs, sino que resulta de una lenta maduración de intentos de integración popular, marcados muchas veces por la tensión, el conflicto y la desconfianza, pero que tiene un resultado político innegable, el reconocimiento a las instancias regionales de los diversos segmentos de la sociedad civil en que se inscriben, como interlocutoras legítimas para organismos regionales, agencias oficiales de cooperación, y la banca multilateral. Se trata de un avance que no esconde sus debilidades, como la escasa capacidad propositiva con niveles técnicos apropiados al tipo de agendas con que se negocia en esos ámbitos, una acción política que todavía parece alejada de la vida interna de las organizaciones de base, que no propicia el involucramiento de cuadros de las ONGs que no estén en cargos directivos y, finalmente, que todavía arrastra deficiencias derivadas de fallas organizativas, prácticas viciadas y visiones de corto plazo frente a los problemas del desarrollo regional.

En suma, la regionalización vista en la práctica de las ONGs, es novedosa y dinámica; expresa un movimiento emergente hacia el multilateralismo social con capacidad para producir transformaciones estructurales sobre el sistema regional, y sobre la recomposición del complejo de relaciones externas de los países y de ese mismo sistema, en congruencia con una plataforma de ampliación de la participación de las fuerzas populares en esos procesos, y de un ejercicio más protagónico de búsqueda de respuestas a los problemas del desarrollo y a las necesidades y aspiraciones más concretas y específicas de los hombres y las mujeres, de los pueblos indígenas y, en fin, de las mayorías que han padecido una exclusión endémica en las diversas etapas del desarrollo histórico del Istmo como región.

BIBLIOGRAFIA

- ACDI (1989), *Sommaire de l'aide canadienne en Amérique Centrale*, mimeo. Ottawa.
- Aguilera, G. (1989) *Balanza de Esquipulas: un debate*, FLACSO/Fundación Friedrich Ebert, Guatemala.
- Aguilera, G., A. Morales y C. Sojo (1991), *Centroamérica de Reagan a Bush*, FLACSO, San José.
- Aguayo, S. (1991) *The role of the Non-Governmental Organizations (NGOs) in the Central American Exodus: From Anonymity to Protagonism*, inédito, México D.F.
- ALOP (1995), *Las ONGs y el Banco Mundial: Ajuste, Pobreza y Participación en América Latina y El Caribe*, ALOP/DESCO, Ciudad de Guatemala.
- Anheier, H y DiMaggio, P. (1990) "The sociology of Nonprofit Organizations and Sectors" en *Annual Review of Sociology*, vol. 16, pp. 137-159.
- Arnold y Burke (1988), *El proceso de paz en Centroamérica. Un estudio de las opciones de las ONGs canadienses*, Mimeo, Ottawa.
- ASACS (1988), *Propuesta para la Fundamentación de la Estrategia de Trabajo del Debate Nacional por la Paz en El Salvador*. San Salvador, 15 de octubre de 1992
- (1993), *Aportes para el Proyecto de Una Nueva Nación. Documento basado en el proceso de consulta a las organizaciones que integran el Debate Nacional por la Paz en El Salvador (CPDN)*. 15 Febrero-Marzo 1993. San Salvador, Junio 1993.
- Ascher, W. y A. Hubbard, eds. (1989), *Recuperación y Desarrollo en Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de Estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*, Duke University, Durham.
- AVANCSO-IDESAC (1990), *ONGs, Sociedad Civil y Estado en Guatemala, Elementos para un Debate*. IDESAC, Ciudad de Guatemala.
- Barraclough y otros (1988), *Nicaragua: Ayuda a la supervivencia*. IEPALA. Madrid. 1988
- Barry, T. y Deb Preusch (1988), *The soft war. The uses and abuses of U.S. economic aid in Central America*, Grove Press, Nueva York.
- Barry, D., H. Rosa y N. Cuéllar (1996), "Deforestación y Restricciones para la revegetación en El Salvador", en *Espacios*, no. 7.

- Biekart, K. (1994), *La cooperación no-gubernamental europea hacia Centroamérica: La experiencia de los ochenta y las tendencias en los noventa*, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), San Salvador.
- Bratton, M. (1989), "The Politics of Government-NGO Relations in Africa", *World Development* (17):4 pp. 569-587.
- Calvert, F. (1988), *The Central American Security System: North-South or East-West?* Cambridge University Press, Nueva York.
- Camacho, D. y Manuel Rojas, (1984), *La Crisis Centroamericana*, Educa, San José.
- Casillas, R. (1992), *Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*. Cuadernos de Trabajo # 1, FLACSO, México.
- Castillo, M. A. (1992), "Procesos de Pacificación y reestructuración económica: Impactos sobre la migración y el refugio centroamericano", en *Estudios Internacionales*. Revista del IRIPAZ, (3): 6.
- CEBEMO (1988), *CEBEMO y América Latina. Opciones y Limitaciones de una ONG de Financiamiento*. Leiden, Holanda.
- Cohen, E. y otros,(1991), *Los Fondos de Desarrollo Social*, Cuadernos de Ciencias Sociales n. 45, FLACSO, San José.
- Concertación Centroamericana (1990), *Cooperación Externa y Desarrollo en Centroamérica*, CCOD Publicaciones, San José.
- (1991), *III Consulta Internacional sobre Cooperación Externa para Centroamérica*, CCOD/COINDE, Ciudad de Guatemala.
- Convenio de Desarrollo Sostenible (1995), *Propuesta de Organización y Operación del Convenio para el Desarrollo Sostenible y Procedimientos y Criterios para la Selección de Proyectos*, Junio 1995.
- Cox, R. (1992), *Multilateralism and World Order*, United Nations University, Tokio.
- (1994), *Multilateralism and the Democratization of World Order*, ponencia presentada al Simposio Internacional "Sources of Innovation in Multilateralism", Lausana, Suiza, 26-28 de mayo.
- Dabat, Alejandro y Miguel A. Rivera (1995), *Las transformaciones de la economía mundial*, Cuadernos de Ciencias Sociales, # 77, FLACSO Costa Rica, 1995.

- De la Ossa, A. (1994). *El Sistema de la Integración Centroamericana: crítica de la visión oficial*, Friedrich Ebert Stiftung, San Jose.
- De Silva, Leeland (1985). *Ayuda al desarrollo (Datos y problemas)*. IEPELA editorial, Madrid.
- Feliciani, F. y R. Menjivar (1995). *Análisis de la exclusión social a nivel departamental*, FLACSO, PNUD, UNOPS, PRODERE, Ciudad de Guatemala.
- Fernández C., Pablo (1991), *El espíritu de la calle. Psicología política de la vida cotidiana*, Editorial Universidad de Guadalajara, Jalisco.
- García, A. y Enrique Gomariz, (1992), *Mujeres Centroamericanas. Tendencias Estructurales. Tomo I*, FLACSO, CSUCA y Universidad para la Paz, San José.
- García, Daniel (1994), *Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*, FLACSO Argentina/Grupo Norma Editorial, Buenos Aires.
- García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.
- Gariazzo, Alicia (1989). *La crisis centroamericana y la cooperación no gubernamental*. CRIES. Ponencia para el Encuentro de Concertación Regional, auspiciado por CCFD, CEDAC, IBASE. 23-28 Abril, Río de Janeiro, Brasil.
- Gellner, Ernest (1991), "La Sociedad Civil en un contexto histórico", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (129), setiembre.
- Gidron, B., Ralph M. Kramer y Lester M. Salamon, (1992), *Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Giner, S. y Luis Moreno. (1989), "La Sociedad Civil en Europa Occidental", en PNUD/CEPAL: *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el Umbral del Siglo XXI*, Documento de Trabajo No. 4, Santiago de Chile.
- Gomáriz, E., editor, (1988), *Balance de una esperanza. Esquipulas II un año después*, FLACSO, CSUCA, Universidad para la Paz, San José.
- González, M. y A. Morales (1992), *Sociedad Civil y Reconstrucción en Centroamérica. Una visión desde las ONGs sobre los retos de la cooperación externa hacia Centroamérica*. CCOD Publicaciones. San José.
- Greenwood, M. y R. Ruiz (1995), *Migrantes irregulares, estrategias de sobrevivencia y derechos humanos: un estudio de casos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Exodos 9, San José, Costa Rica.

- Guimaraes, R. (1990), "La Ecopolítica del Desarrollo Sustentable: una visión latinoamericana de la Agenda Global sobre Medio Ambiente", en Roberto Russel (Ed.), *La Agenda Internacional en los años '90*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Güendell, L. y R. Rivera (1991), *Pobreza y Política Social*, manuscrito inédito, San José.
- Hansmann, H. (1986), *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, en Powell (1986).
- Hirschmann, A. (1986), *Interés privado y acción pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hoffmann, Stanley (1992), "Delusions of World Order", *The New York Review of Books*, 9 abril, pp. 37-42.
- Holt, Eric (1989), *NGOs in Central America: The crisis and Potential* CRIES, Managua.
- IICA/FLACSO (1991), *Centroamérica en Cifras*, IICA/FLACSO, San José.
- Inter-Hemispheric Education Resource Center (1988a), *Private Organizations with U.S. Connections. Honduras*, Albuquerque, Nuevo México.
- (1988b), *Private Organizations with U.S. Connections. Guatemala*, Albuquerque, Nuevo México.
- (1988c), *Private Organizations with U.S. Connections. El Salvador*, Albuquerque, Nuevo México.
- IRELA (1995), *El Proceso de San José: Balance y Perspectivas*, IRELA, Madrid.
- Jara, Oscar (1987), *Las organizaciones no gubernamentales, la Crisis y el futuro de Centroamérica*, Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA, San José, Costa Rica.
- Jenkins, J.C. (1986), "Nonprofit Organizations and Policy Advocacy", en Powel. *The Nonprofit Sector. A Handbook*.
- Kardam, N. (1994), *Structural Changes in Multilateralism: Emerging Institutions in Central Asia*, Ponencia presentada al Simposio Internacional "Sources of Innovation in Multilateralism", Lausanna, Suiza, 26-28 de mayo.
- Knight, A. y K. Krause (1995), *State, Society, and the UN System: Changing Perspectives on Multilateralism*, United Nations University Press, Tokio.
- Korten, D. (1987), "Third Generation NGO Strategies: A key to people-centered development", in *World Development Vol. 15 Supplement*. Pergamon Press, 1987.

- Lechner, Norbert (1995): "La problemática invocación de la sociedad civil", en *Espacios Revista Centroamericana de Cultura Política* (4) abril-junio.
- Levinson, J. y Juan de Onís (1970), *The Alliance that lost its way. A critical report on the Alliance for Progress*, Cuadrangle Books, Chicago.
- Levitt, A. y Sonia Picado, (1989), *Pobreza Conflicto y Esperanza: Un momento Crítico para Centroamérica. Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*, Duke University, Durham.
- Luchaire, François (1971), *La ayuda a los países subdesarrollados*. Oikos-tan, S.A., Barcelona.
- Mack, L. F. (1996), *Estado, Sociedad Civil y Educación en Guatemala*, Ponencia Presentada a la II Conferencia de la Sociedad Internacional para Estudios del Tercer Sector, El Colegio de México, julio de 1996, Ciudad de Guatemala.
- Menjívar, R. y J. D. Trejos (1990), *La Pobreza en América Central*, FLACSO, San José.
- Möller, Alois (1990), *Organización Popular y clientelismo internacional*. Ponencia presentada a la Primera Reunión sobre Educación y Economía Popular. CEAAL. San José.
- Moraes, A. (1994), "Integración y Apertura: Nuevos escenarios de cooperación y conflicto en Centroamérica", en *Centroamérica Internacional*, no. 11.
- (1995), *Oficios de Paz y Posguerra en Centroamérica*, FLACSO Costa Rica, San José.
- (1997), *Los territorios del cuajipal: Frontera y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*, informe de investigación, FLACSO Costa Rica, San José.
- y Martha I. Cranshaw (1997), *Regionalismo Emergente: Redes de la Sociedad Civil e Integración en Centroamérica*, FLACSO Costa Rica/ Ibis Dinamarca, San José (en prensa).
- y C. Sojo (1996), *Concertación Insostenible: Estado y Organismos no Gubernamentales en la política costarricense de desarrollo sostenible*. Ponencia presentada al Seminario "ONGs y Políticas Públicas en México y Centroamérica", El Colegio de México, 17-18 julio 1996.
- Moreno, D. (1990), *U.S. Policy in Central America. The endless debate*, Florida International University Press, Miami.
- Needler, M. (1988), "United States' security perceptions", en P. Calvert, *op. cit.*

- North y CAPA (1990), *Between war and peace in Central America. Choices for Canada. Between the lines*. Toronto.
- OCDE, (varios años) *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, Disbursements commitments economic indicators*, Paris, 1991.
- Offe, C., (1985), "New Social Movements: Challenging the Boundaries of International Politics", *Social Research*, vol. 52, no. 4.
- Opazo, A. y R. Fernández (1990), *Esquipulas II: Una tarea pendiente*, EDUCA, San José.
- Pereira, R. y L. Samandú (1996), *Los nicaragüenses en Costa Rica: Enfoque de su problemática*, Consejería de Proyectos para Refugiados Latinoamericanos, San José, Costa Rica.
- Pérez, J.P. y R. Menjívar, (1991), *Informalidad Urbana en Centroamérica. Entre la acumulación y la subsistencia*, Nueva Sociedad, Caracas.
- PNUD (1990), *Informe de Cooperación para el desarrollo proporcionada por el Sistema de las Naciones Unidas*, Mimeo, San José.
- Powell, W., (1986). *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press.
- Przeworski A. y F. Limongi (1997), "Modernization. Theories and Facts", *World Politics* 49 (enero), 155-183.
- Ramírez, Augusto (1989), *El Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC)*. Mimeo.
- Reuben, William (1987), *Las ONGs en el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe*, IICA, San José.
- Roberts, Bryan (1997), *The social dimension of citizenship*, documento inédito.
- Rivera, Roy (1995), *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*, FLACSO Programa Costa Rica, San José.
- (1996), *Descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO Costa Rica, San José.
- Rivera, E., Ana Sojo y J. R. López, (1986), *Centroamérica. Política Económica y Crisis*. ICADIS-DEI, San José.
- Rodríguez, A. (1996). *Las ONG y las Políticas Educativas en El Salvador: el caso del programa EDUCO*. marzo de 1996.

- Rojas, M. (1995) "Consolidar la democracia en Centroamérica: Una tarea ardua", en Tangermann (Comp.) *Ilusiones y Dilemas de la Democracia*, FLACSO Costa Rica, San José.
- y C. Sojo (1996), *La Alegoría de la Sociedad Civil. Reforma del Estado y cambio social en Costa Rica*, FLACSO Programa Costa Rica, inédito.
- Salvadó, L. (1992), *La Migración por Violencia en Centroamérica, 1980-1990*, IIDH, San José.
- Sanahuja, José Antonio (1994), *Relaciones Europa Centroamérica ¿Continuidad o Cambio?*, Cuadernos de Ciencias Sociales # 70, FLACSO Costa Rica.
- SELA (1993), *El Plan Económico de la Administración Clinton: Consecuencias para América Latina y el Caribe*, SP/DRE/Di No. 3, Caracas, Venezuela.
- Serbin, A. (1996), *Globalización, Regionalización y Sociedad Civil en el Gran Caribe*, Ponencia presentada al Primer Taller Regional "Actores Políticos e Integración en el Gran Caribe", Ciudad de Guatemala, 2-3 de mayo, SELA, INVEST, CLAIP e IRIPAZ.
- Sojo, Carlos (1991), *La utopía del Estado mínimo. Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta*, CRIES, Managua.
- (1992), *La mano visible del mercado*, CRIES, Managua.
- (1995^a), *Al arbitrio del mercado. Reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica*, FLACSO Costa Rica, San José.
- (1995^b), *La sociedad después del ajuste. Demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*, FLACSO Costa Rica, San José
- Tangermann, K. (1995), *Ilusiones y Dilemas de la Democracia en Centroamérica*, FLACSO Costa Rica, San José.
- Tilly, Ch, (1978), *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Massachusetts.
- Torres-Rivas, E., (1983), *Crisis del Poder en Centroamérica*, Educa, San José.
- , (1987), *Centroamérica: La Democracia Posible*, Educa-FLACSO, San José.
- y G. Aguilera (1986), *Raíces y Perspectivas de la crisis*, ICADIS, San José.
- Vilas, C. (1994), *Mercado, Estado y Revoluciones en Centroamérica 1950-1990*, UNAM, México.
- VV.AA (1993), *La economía de los pobres*. FLACSO, San José.
- White, R. (1984), *The Morass. United States Intervention in Central America*, Harper & Row, New

Anexo I

DOCUMENTACION CONSULTADA

- Alforja, 1995, *Educación Popular. Democracia y Desarrollo: La apuesta estratégica de Alforja. Lineamientos Estratégicos para el periodo 1996-2000.*
- , 1996a, *Lineamientos estratégicos para el periodo 1996-2000.*
- , 1996b, *El nuevo entorno y la situación de la región (Borrador para discusión interna).*
- , 1996c, *Educación Popular: Concepción y metodología, Yojoa, Honduras.*
- , 1996d, *La incidencia y el desarrollo institucional que el momento histórico exige a Alforja, Memoria 1, Memoria 2 y Memoria 3.*
- , 1996e, *Programas Regionales. Plan de Trabajo 1996.*
- ALOP (1995), *Reunión de Primavera del Grupo de Trabajo Latinoamericano y del Caribe sobre el Banco Mundial. Memoria, Santafe de Bogotá, Colombia, 24-25 de abril de 1995.*
- (1995), *Perfil de las ONGs Asociadas de ALOP, UNyP-DESCO, Lima.*
- (1995), *Encuentro de ONGs de América Latina y el Caribe, Paipa, Boyaca, Colombia. Abril de 1995.*
- (varios años), *Asamblea Subregional. Memoria, Sub Región Centroamérica, México y El Caribe.*
- (1996), *Informe Narrativo de Actividades (agosto 1994-junio 1996).*
- ASOCODE, 1996, *Plan Estratégico. Documento de Discusión número 2. Reconversión Productiva y Ataque Estructural a la pobreza en la Globalización, Comisión de planificación de Asocode, Tegucigalpa, Honduras.*
- CEPAL, 1993, *Centroamérica: El camino de los noventa. Seminario sobre Situación y Perspectivas Económicas de Centroamérica. Guatemala, 22 y 23 de febrero de 1993, LC/MEX/R.386 (SEM.53/2).*
- CIPHES (varios números). *Concertando para el Desarrollo Humano, San Salvador, El Salvador.*

CODEHUCA. 1996. *Líneas Generales de la Política de CODEHUCA*. Trienio 1996-1999. San José.

Concertación Centroamericana, 1996, *Documento de Rediseño de Concertación Centroamericana*, Managua.

-----, varios años, *Concertando*. Publicación periódica de Concertación Centroamericana, varios números.

-----, varios años, *Acción Concertada*, varios números.

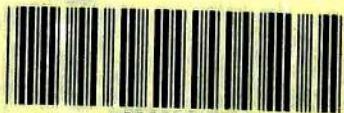
----- (varios años), *Memorias de la Coordinación Regional*.

ICIC, 1996, *Segunda Asamblea General de la ICIC*. 21 al 23 de agosto de 1996. Memoria de Acuerdos. Ciudad de Guatemala.

-----, 1997, *Plan Trienal*. 1997-2000. Ciudad de Guatemala.



SIBUNA



CS005513