

Mirada crítica desde los sujetos políticos regionales

# COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CENTROAMÉRICA

DR. HENRY MORALES LÓPEZ  
CENTROAMÉRICA, 2010



Sector de Mujeres



Movimiento Tzuk Kim-Pop



COLECTIVO  
CENTROAMÉRICA  
POR EL DIÁLOGO  
-CAD-

# Cooperación Internacional en **CENTROAMÉRICA** Mirada crítica desde los sujetos políticos regionales

Dr. Henry Morales López  
Guatemala, Diciembre 2010



MUGARIK GABE  
[www.mugarikgabe.org](http://www.mugarikgabe.org)



**Sobre el autor:**

- Dr. Henry Morales López. Doctor en Economía. En la actualidad es coordinador general del Movimiento Tzuk Kim-pop. Investigador y activista social. Ha realizado diversos estudios editados sobre cooperación y desarrollo (henryhml@gmail.com).
- **Movimiento Tzuk kim-pop** (Movimiento para el desarrollo regional, humano y ecológico culturalmente sustentable del Altiplano Occidental de Guatemala): **Misión institucional:** El Movimiento Tzuk Kim-pop facilita procesos de desarrollo humano, ecológica y culturalmente sustentables, que contribuyan a mejorar las condiciones materiales de vida de la población y a su vez que generen contenidos e instrumentos para la incidencia sobre las políticas públicas en los ámbitos local, regional y nacional. **Visión institucional:** El Movimiento Tzuk Kim-pop es una instancia de articulación política y programática de Organismos No gubernamentales comprometidos con los procesos de transformación social, económica, política y cultural. Se mantiene la convicción de que solo a través de una amplia, comprometida, consciente y consistente participación de todos los sectores, es posible forjar el modelo de interrelaciones sociales cuyo espíritu se refleja en los contenidos presentes en los Acuerdo de Paz y en los planteamientos que emanan desde los sectores populares organizados del Altiplano Occidental de Guatemala.  
Dirección: 1ra calle 15-60 Zona 1 (calle Cajolá), Quetzaltenango, Guatemala. Telefax: 00-502-77614740. Correo Electrónico: tzukimpop@gmail.com/Página Web: www.tzukkimpop.org
- **Sector de Mujeres:** es una alianza política de 33 organizaciones que apuesta a la construcción del Sujeto Político Mujer, que es autónomo, tiene identidades, una temporalidad determinada, una historia, ideas que la explican, que interpretan la realidad y que generan una agenda, una propuesta y una práctica política que se desarrolla en función de lo íntimo, lo personal, y lo privado, en la familia y lo público de cara a las organizaciones del Sector, a las otras organizaciones de mujeres, a las otras mujeres (las no organizadas), a los otros movimientos sociales, a la cooperación y al estado. Asimismo, el sujeto político parte del reconocimiento de las individualidades y la diversidad para conformar un colectivo; es reconocido como interlocutor válido, es holístico y transformador. El Sector de Mujeres pretende contribuir a crear condiciones de igualdad de oportunidades en lo económico, político y social entre mujeres y hombres, enfocándose especialmente a las mujeres pobres, a través de la incidencia en la modificación del sistema de relaciones de poder. Los objetivos son:
  - Promover la implementación de políticas públicas que estén encaminadas a la resolución de la problemática de desigualdad social y económica que sufren las mujeres guatemaltecas en su diversidad cultural, lingüística y étnica.
  - Contribuir al proceso de cambio de los patrones socioculturales que generan y refuerzan la desigualdad entre hombres y mujeres.
  - Crear las condiciones organizativas que permitan constituir al Sector de Mujeres en una fuerza social como expresión del movimiento de mujeres guatemalteco.
- **Centro América por el Diálogo –CAD-:** es un espacio Centroamericano para la concertación social, el análisis crítico, la construcción de pensamiento político y la movilización social. Está conformado por organizaciones y movimientos sociales que desarrollan un amplio trabajo político y social en cada uno de los países de la región, articulando y coordinando acciones dirigidas a promover y aportar propuestas a los agudos problemas sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que se viven los países Centroamericanos. El CAD expresa la continua voluntad histórica de los pueblos Centroamericanos por establecer sociedades democráticas, justas, y equitativas, respetuosas de la multiculturalidad y la diversidad de los pueblos de la región  
Redes y Movimientos que conforman el CAD:
  - Coalición Hondureña de Acción Ciudadana (CHAAC) y Alianza por la Soberanía Alimentaria y la Reforma Agraria en Honduras, CAD-Honduras.
  - Colectivo de Organizaciones Sociales (COS): CAD-Guatemala
  - Coordinadora Civil (CC), CAD-Nicaragua
  - FUNPROCOOP y Movimiento por la Vida y la equidad campesina, CAD-El Salvador
  - Asociación Cantonal de Mujeres Desamparedeñas (ACAMUDE), CAD-Costa Rica
  - El Frente Nacional por los Derechos Económicos y Sociales (FRENADESO), CAD-Panamá.
- **Mugarik Gabe del País Vasco:** Mugarik Gabe es una organización de cooperación fundada en 1987 en el territorio del País Vasco. En Guatemala se plantea como retos fundamentales:
  - Apoyar el desarrollo de un modelo de Estado democrático, multinacional, que priorice la defensa de los derechos y las libertades.
  - Acompañar el fortalecimiento de las capacidades y estrategias de los movimientos sociales prioritarios –mujeres, indígenas, campesinado-, lograr la vinculación y las alianzas con las expresiones más avanzadas del movimiento social, que apuesten por las transformaciones sociales, a partir de la renovación, la articulación, la promoción de la diversidad y nuevos esquemas organizativos.
  - Pretendemos acompañar el proceso de “repolitización” del movimiento social, la vinculación de las ONG a este movimiento, como herramienta de apoyo técnico y/o apoyo financiero y la “repolitización” del trabajo de la Cooperación.

A Mugarik Gabe nuestro más profundo agradecimiento por su solidaridad política y al ayuntamiento de Bilbao por su apoyo financiero y solidario que hizo posible la realización de este trabajo.

Revisión: Godofredo Echeverría

Portada y diseño: Alberto Bueno y Henry Morales

ISBN:

**Los puntos de vista, contenido, análisis de la información y conclusiones de este trabajo es responsabilidad única y directa de los autores del mismo.**

**Se autoriza su reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.**

## PRÓLOGO

---

### *Preguntas pertinentes*

*A veces ocurre que por un momento una pregunta  
es más pertinente que las respuestas  
a las explicaciones.  
John Berger*

Realidades en Centroamérica, año 2011: la penetración de capital transnacional, en articulación con las oligarquías nacionales tradicionales y la "economía canalla", reduce la soberanía popular; la recuperación de viejos conceptos de seguridad fortalece el papel político de los Ejércitos y el uso de la violencia contra expresiones sociales de resistencia; el "neogolpismo" socava la institucionalidad y el imaginario de la democracia como el menos malo de los regímenes posibles, sustituyéndolo por la dictadura como gobierno aceptable.

El escenario se distancia abiertamente del esperado a fines del siglo pasado, en el contexto de la negociación política para el fin de los conflictos armados. Centroamérica no es hoy el territorio donde se desarrollan, con contradicciones y dificultades, procesos de paz, retorno a la civilidad democrática, generación de nuevos marcos de relación, lucha contra la miseria, el racismo, la desigualdad, el patriarcado, el femicidio; en fin, un espacio de autonomía geopolítica tras haber funcionado como terreno de medición de fuerzas durante la guerra fría. Por el contrario, aparenta ser laboratorio de regímenes cívico-militares para tiempos de crisis, el campo de prueba de la nueva contrainsurgencia ambiguamente antiterrorista (anti-narco, anti-Chávez, anti-Alba, anti-pueblos indígenas, anti-defensa del territorio); el eterno patio trasero de Estados Unidos o sus aliados (con mayor fuerza, Colombia) en disputa con Unión Europea, Brasil y otros; el ámbito donde se reconfigura y pretende sobrevivir el modelo capitalista neoliberal a partir del eje de acumulación agrocombustibles-minería-agua-todo tipo de economía criminal.

Sin embargo, el contexto es también de emergencia de nuevos sujetos (pueblos indígenas, movimiento de mujeres, comunidades en resistencia), que luchan a la par de sujetos y actores "tradicionales" (estudiantes, campesinos, sindicatos), planteando cosmovisiones integradoras y subvertidoras de un modelo y de una racionalidad civilizatoria: una manera de pensar, sentir y actuar contra hegemónicas. Más que movimientos sociales, en palabras de Raúl Zibechi, se generan dinámicas de sociedades en movimiento, que construyen alternativas a partir de subjetividades comunes y al mismo tiempo plurales.

Este contexto obliga a redefiniciones del trabajo de la Cooperación. Los referentes con los que hemos trabajado los últimos años se están desplazando. Los viejos conceptos dejan de ser funcionales. Las palabras más utilizadas se desgastaron y ya no significan lo mismo: democracia cuando el neogolpismo o las dictaduras civiles amenazan; fortalecimiento

institucional cuando el Estado y los gobiernos aparecen conducidos por intereses económicos corporativos, tanto locales como transnacionales, tanto formales como ilegales; poder local cuando el poder real es ejercido, entre otros, por un extremadamente opaco sistema financiero; desarrollo integral mientras la mayoría de la riqueza proviene de la economía ilegal o criminal; paz cuando la violencia se hace cada vez más presente para el control del territorio y el esquema de acumulación.

En este marco, la cooperación -y sus actores concretos- necesitamos una nueva lectura de la situación en la que estamos: actores, fuerzas, tendencias, escenarios. Debemos iniciar una revisión de referentes y paradigmas: qué Estado, qué democracia, qué modelo económico. Tenemos que acometer la reevaluación de nuestras alianzas y apoyos y qué nuevas formas de cooperación precisan nuevos sujetos y nuevas dinámicas de lucha. Estamos urgidos de una evaluación crítica de nuestros logros y fracasos, y de la revisión de nuestras formas de trabajo, tanto en la coherencia entre los medios y los fines propuestos, como en la inevitable necesidad de adaptación a este nuevo momento político.

Si durante muchos años cooperamos “para el desarrollo” (sin acertar a explicitar en qué consiste) hoy debemos preguntarnos: ¿Cómo cooperamos para enfrentar actuales y futuros golpes de estado? ¿Cómo cooperamos para la justicia económica en el marco de economías construidas sobre la lógica corporativo-criminal? ¿Cómo cooperamos para fortalecer nuevos sujetos que no son los clásicos movimientos sociales? ¿Cómo cooperamos para reestablecer en la cultura política las ideas deslegitimadas de paz, libertad, democracia, equidad? ¿Cómo cooperamos para la transformación causal y no para el maquillaje de los síntomas de un sistema en crisis?

Las preguntas abundan, aunque las respuestas no son sencillas. Sin embargo, afirma John Berger, “en ocasiones una pregunta es más pertinente que las respuestas a las explicaciones”. Este ensayo, que ustedes están a punto de comenzar a leer, nos reta con numerosas interrogantes, a partir de una investigación minuciosa, inédita en su dimensión regional, por sí misma concluyente, y nos da claves para continuar construyendo, de forma innovadora y colectiva, otras preguntas y las respuestas necesarias.

Andrés Cabanas Díaz  
Periodista, escritor y representante de Mugarik Gabe en Guatemala  
Ciudad de Guatemala, diciembre de 2010

## Índice

---

		PAGINAS
	PROLOGO	4
	ÍNDICE	6
	LISTADO DE ABREVIACIONES	8
	LISTADO DE GRÁFICOS	9
	LISTADO DE RECUADROS	11
	LISTADO DE CUADROS	12
	INTRODUCCION	13
<b>I</b>	MARCO CONCEPTUAL	16
	Década de los años 50: auge de la teoría de la economía del desarrollo	18
	Teoría de la dependencia	19
	El realismo político	21
	Enfoque estructuralista	22
	El enfoque de las necesidades básicas	22
	La contrarrevolución neoclásica y el neoliberalismo	24
	El enfoque neoliberal	25
	Las políticas de ajuste estructural	26
	El neoestructuralismo y el enfoque favorable al mercado	28
	El enfoque del desarrollo humano	36
	Enfoque de derechos humanos	40
	Enfoque del decrecimiento	41
	Enfoque de sujetos	45
	Paradigma del Buen Vivir	47
	Objetivos de Desarrollo del Milenio	49
	Eficacia de la ayuda	54
	Otras estrategias de Desarrollo en Centro América	58
	Estrategia de Reducción de la Pobreza	58
	Acuerdos de Paz en Centro América	60
	La agenda de la paz en El Salvador	60
	La agenda de la paz en Guatemala	62
	Conclusiones del capítulo	65
<b>II</b>	ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA	66
	Situación Demográfica	67
	Índice de desarrollo humano	67
	Indicadores de Salud	70
	Indicadores de educación	71
	Indicadores de seguridad y gobernanza	71
	Indicadores económicos	74

	Conclusiones del capítulo	79
<b>III</b>	EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA	80
	Institucionalidad de la Integración Centroamericana	85
	Insuficiencias de la Institucionalidad de Integración para la Participación Social	89
	Principales Críticas al Modelo Oficial de Integración Social	91
	Principales rasgos negativos del modelo oficial de integración social	92
	Principales debilidades de la Sociedad Civil para la construcción de un modelo alternativo de integración Social	93
	Conclusiones del capítulo	94
<b>IV</b>	MOVILIZACIÓN SOCIAL EN CENTRO AMÉRICA	95
	La Movilización social en la actualidad	103
	Hacia el rescate del trabajo de base y la movilización social	104
	Incidencia Política de la Sociedad Civil en Centro América	104
	Espacios de articulación social en Centro América	106
	Conclusiones del capítulo	119
<b>V</b>	ANÁLISIS SOBRE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DESDE LOS ENTES NO GUBERNAMENTALES	120
	ONG Internacionales que tienen sede en Centro América	131
	Conclusiones del capítulo	141
<b>VI</b>	ANÁLISIS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CENTRO AMÉRICA: PERÍODO 1995-2009	142
	Ámbito Mundial	143
	Ámbito de América Latina y el Caribe	154
	Ámbito Centroamericano	155
	Programas regionales de cooperación en Centro América	169
	Conclusiones del capítulo:	170
<b>VII</b>	AGENDA REGIONAL PARA LA MOVILIZACIÓN Y LA INCIDENCIA POLÍTICA	172
	Conclusiones del capítulo	181
	BIBLIOGRAFÍA	182

## Listado de abreviaciones

<b>ALBA</b>	La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
<b>ALCA</b>	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>ASC</b>	la Alianza Social Continental
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco mundial
<b>CA</b>	Centro América
<b>CACI</b>	Consejo Centroamericano de Coordinación Intersectorial
<b>CAD</b>	Colectivo Centro América por el Diálogo
<b>CC-SICA</b>	Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano
<b>CCT</b>	la Confederación Centroamericana de Trabajado-res
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CESE</b>	Comité Económico y Social Europeo
<b>CIEPAC</b>	Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria
<b>CSACC</b>	Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe
<b>CSUCA</b>	Consejo Superior Universitario de Centro América
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>DELP</b>	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
<b>DESC</b>	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>DR-CAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República D.
<b>EUROLAT</b>	Comisiones de la Asamblea Euro-Latinoamericana
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
<b>G7</b>	Grupo de los siete
<b>HIPC</b>	Países Pobres Altamente Endeudados (
<b>IDH</b>	índice de desarrollo humano
<b>ILPES</b>	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
<b>MCC</b>	Mercado Común Centroamericano
<b>OCDE</b>	La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OECE</b>	Organización Europea de Cooperación Económica –OECE-,
<b>OEI</b>	Organización de Estados Iberoamericanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OLACD</b>	Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONGD</b>	Organización No Gubernamental de desarrollo
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>PAE</b>	políticas de ajuste estructural
<b>PAECA</b>	Plan de Acción Económica Centroamericano
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

<b>PPP</b>	El Plan Puebla Panamá
<b>SGP</b>	Sistema General de Preferencias
<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericano
<b>SIECA</b>	La Secretaría de Integración Económica Centroamericana
<b>TLC</b>	Tratados de Libre Comercio
<b>TPP</b>	Tribunal Permanente de los Pueblos
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UE-CA</b>	Unión Europea-Centro América
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>UNRISD</b>	Instituto de Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarrollo Social
<b>URNG</b>	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
<b>USAID</b>	Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos
<b>USD</b>	Dólares de Estados Unidos

## Listado de gráficos

No Gráfico	REFERENCIA	PAGINA
1	Datos poblaciones de cada país Centroamericano: año 2009	67
2	Homicidios por cada 1,000 habitantes: año 2006	72
3	AOD Neto Total Mundial Anual desembolsado: Países de la OCDE, Millones USD a precios corrientes	144
4	AOD Neto Mundial Anual desembolsado todos los países del CAD/OCDE en ayuda Bilateral y Multilateral. Millones USD a precios corrientes	146
5	AOD Neto Mundial (Bilateral y Multilateral) por Donante. 2005-2009 en millones USD	145
6	AOD No Reembolsable Mundial por Donantes. 2005-2009, Millones USD	145
7	% de la AOD Neto anual Mundial desembolsado con relación al PIB de Todos los países de la OCDE	146
8	Países con mayor AOD con relación al % del PIB	146
9	Países con AOD intermedio con relación al % de su PIB	146
10	Países con menor % de AOD con relación a su PIB	147
11	Promedio de AOD Mundial con relación al % del PIB	147
12	AOD Neto desembolsado países OCDE en %, 2000-2009	147
13	AOD Neto por desembolso de donantes a instancias multilaterales. 2000-2009, Millones USD	147
14	AOD Neto Mundial desembolsado de todos los donantes por regiones. Millones USD, precios corrientes	148
15	AOD Mundial Neto Desembolsado por Regiones. 1995-2008 en Porcentajes	148
16	AOD Mundial Neto Desembolsado por Regiones. 1995-2008 en Millones USD a precios corrientes	148
17	AOD Mundial Neto desembolsado por país receptor: 2002-2008 millones USD	149

18	AOD por renta de países receptores: millones USD	151
19	Cuotas para AOD de los países de la Unión Europea a la Comisión Europea. 1995-2009, Millones USD	151
20	AOD Neto Mundial Anual Desembolsado por Países No miembros de la OCDE, millones USD	152
21	HIPC por país receptor: 2000-2008, en Millones de USD en precios corrientes	153
22	Costo de la Administración de la AOD por donante. 2000-2009, Millones USD	153
23	AOD canalizada vía ONG por los países Donantes. 2000-2009 en Millones USD.	154
24	AOD Total Neto Desembolsado para Región América, Sub-Regiones y Programas Regionales: 1995-2008 en Millones USD	154
25	AOD Neto Desembolsado para la región de América y programas regionales: Millones USD	155
26	AOD Neto Desembolsado por país y HIPC: 1995-2008 en Millones USD	155
27	AOD Neto Desembolsado por país por vía de financiamiento bilateral. 1995-2008 en Millones USD	156
28	AOD Total Neto Desembolsado por Todos los Donantes por país. Millones USD	156
29	Relación AOD Neto y AOD Subvencionado por país receptor. 1995-2008 en millones USD	157
30	AOD Total Neto Desembolsado por donantes multilaterales (No incluye ayuda de la Comisión Europea). Millones USD	157
31	AOD Total Neto Desembolsado por países de la Unión Europea (incluyendo la ayuda de la Comisión Europea). Millones USD	158
32	NICARAGUA: AOD Subvencionada desembolsada por donantes. 1995-2008 en millones de USD	158
33	HONDURAS: AOD Subvencionada desembolsada por donante. 1995-2008 en millones de USD	160
34	GUATEMALA: AOD Subvencionada Desembolsado por donante. 1995-2008 en millones USD	162
35	EL SALVADOR: AOD Subvencionada desembolsada por donante. 1995-2008 en millones USD	163
36	Costa Rica: AOD Subvencionada Desembolsada por donante. 1995-2008 en millones USD	165
37	Panamá: AOD Subvencionada Desembolsada por donante. 1995-2008 en millones USD	166
38	BELICE: AOD Subvencionada desembolsada por donante. 2000-2008, en millones USD	168
39	Proyectos Regionales en Centro América, por donante. 1999-2008 en Dólares.	169
40	Comisión Europea: proyectos regionales. 1999-2008, en Dólares	170
41	ESPAÑA: Proyectos Regionales. 1999-2008 en Dólares.	170

## Listado de recuadros

No Recuadro	REFERENCIA	PAGINA
1	Las diez condiciones del Consenso de Washington	26
2	Grandes iniciativas mesoamericanas del PPP/Proyecto Mesoamérica	31
3	Impactos del DR-CAFTA en la región centroamericana	32
4	Principios del enfoque de Derechos	41
5	El decrecimiento como agenda política	43
6	Objetivos y metas del milenio	51
7	Análisis y recomendaciones emanados en diversos foros internacionales sobre ODM y Pueblos Indígenas.	53
8	Consideraciones sobre la Conferencia internacional para la financiación al desarrollo	55
9	Inquietudes sobre el enfoque del DELP	59
10	Los acuerdos de paz firmados en el proceso de negociación	53
11	Volumen e impacto del crimen organizado en la sociedad global	73
12	Predisposición al delito que manifiestan los países Centroamericanos	76
13	Evolución Jurídico-Institucional de la Integración Centroamericana	81
14	El Mercado Común Centroamericano	81
15	Objetivo, Propósitos y Principios del SICA	83
16	Acuerdos y Convenios relacionados a la integración	84
17	Órganos del Sistema de Integración Centroamericana.	85
18	Debilidades del PARLACEN	86
19	Debilidades de la Corte Centroamericana de Justicia	87
20	La Alianza para el Desarrollo Sostenible en el tema social	88
21	Conceptos sobre Integración Social en el Tratado de Integración Social Centroamericano	89
22	Analizando el concepto Sociedad Civil desde la perspectiva de Antonio Gramsci.	96
23	Definiciones sobre Organización Social	98
24	Análisis sociológico de los Movimientos Sociales.	99
25	Definiciones sobre Movimientos Sociales.	99
26	Las ONG como una expresión política en América Latina	100
27	Identidad de las ONG en América Latina	101
28	Propuestas del CAS en el ámbito nacional y regional.	106
29	Agenda Básica del CAD 2004-2012	108
30	Síntesis de la Declaración del VII Foro Mesoamericano	109
31	La construcción de una agenda regional con igualdad y equidad	111
32	Características de los pueblos indígenas en Centro América, por país	113
33	Ejes temáticos de la agenda política de los Pueblos Indígenas	115
34	Temas que trabaja la Vía Campesina	116
35	Plan de trabajo de ALOP	118
36	Naturaleza y modalidades en el surgimiento de las ONGD	121
37	Definición de ONGD	122

38	Corrientes de ONGD	123
39	Tipos de ONGD Europeas por país.	124
40	Educación al desarrollo y a qué sectores se orienta	125
41	Código de conducta de las ONGD	126
42	Causas del cambio de políticas de las ONG del Norte	128

## Listado de cuadros

No Cuadro	REFERENCIA	PAGINA
1	Tendencia del Índice de DH Quinquenal 1980-2000, anual 2003-2007)	68
2	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	69
3	Centroamérica: Indicadores de Desarrollo Humano, 2000-2007	69
4	relación de pobreza en Centro América, 2000-2007	70
5	Salud, Quinquenio 2005-2010	70
6	Educación, Quinquenio 2005-2010	71
7	medición de la gobernanza en Centro América	74
8	PIB Total a precios corrientes de mercado, 2000-2008	75
9	Centroamérica: Deuda Externa Total.2000-2008. Saldo en millones USD	75
10	Centroamérica: Deuda externa total como porcentaje del PIB, 2000-2008	75
11	Monto de remesas familiares, en millones de USD.	76
12	PAE por país en Centro América. Millones de personas	77
13	Porcentaje de Desempleo en Centro América. Por país	77
14	Total de Ingresos tributarios de los gobiernos en Centro América	78
15	Gasto Público en inversión social en % del PIB (General y por sectores)	78
16	Agencias de cooperación y ONG internacionales en panamá	132
17	ONG internacionales, Fundaciones y otras organizaciones en Costa Rica	133
18	ONG internacionales en Nicaragua	134
19	ONG internacionales en El Salvador	138
20	ONG internacionales en Guatemala	140
21	AOD desembolsado de todos los donantes por país receptor: 2002-2008, en millones de dólares	150
22	NICARAGUA : Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)	159
23	HONDURAS: Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)	160
24	GUATEMALA: Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)	162
25	EL SALVADOR: Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)	164
26	COSTA RICA: Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)	165
27	PANAMÁ: Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)	167
28	BELICE: Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)	168

# INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo titulado “Cooperación Internacional en Centroamérica: mirada crítica desde los sujetos políticos”, busca ser un aporte, desde una mirada de actores sociales, a la lógica de funcionamiento de la cooperación internacional con énfasis en Centro América. A nivel mundial se viven épocas de cambio. Las sobrecrisis que a nivel internacional se van sucediendo, nos colocan cada vez más, en contextos políticos de gran relevancia, que sin duda, están impactando en todo el sistema mundo de relaciones internacionales.

La ayuda al desarrollo no es la excepción en esta época de cambios. Existe un amplio debate sobre su evolución y todos los factores geopolíticos que continúan existiendo a su alrededor. A raíz de las últimas cumbres internacionales en donde se ha abordado el tema de la financiación al desarrollo, ha quedado al descubierto que, a pesar del aumento de la ayuda, su nivel de incidencia e impacto en los factores estructurales que reproducen la pobreza y el subdesarrollo, sus efectos continúan siendo mínimos y deficientes.

El compromiso político de los países desarrollados de aportar el 0.7% de su PIB para temas de cooperación continuará siendo un desafío que difícilmente lograrán cumplir. Iniciativas como los objetivos de desarrollo del milenio continúan en el estancamiento y la búsqueda de la eficacia de la ayuda y el desarrollo, se presentan ahora como nuevos desafíos internacionales, que en las condiciones socio-políticas actuales, difícilmente tendrán los alcances esperados.

La actualidad de la ayuda internacional no puede analizarse si no se hace en un contexto sociopolítico y económico más global. Es necesario revisar y cuestionar el sistema económico neoliberal imperante. Éste modelo está diseñado para afianzar el estado actual de las crisis. La ayuda al desarrollo nunca podrá contribuir a erradicar la pobreza, el hambre, la miseria humana, mientras el mismo sistema que la promueve, continúa reproduciendo las causas que las originan: deuda externa, injustas relaciones comerciales, explotación y saqueo

irracional de la riqueza de los países del Sur, transnacionales, unilateralismo, etcétera.

Es urgente seguir con el debate sobre los soportes políticos y económicos en los cuáles se rige la ayuda al desarrollo y cuestionar a fondo los paradigmas que le siguen dando sustento.

El propósito final de este trabajo, es continuar aportando al debate crítico en temas de trascendental importancia para la vida política centroamericana. El análisis sobre la ayuda al desarrollo, su lógica de funcionamiento y la implicación política que existe desde los sujetos sociales, demanda indiscutiblemente, mayor reflexión crítica y autocrítica en su abordaje. Esperamos que este material contribuya a este proceso de reflexión.

El estudio está estructurado en siete capítulos:

- **Capítulo I: Marco conceptual:** se hace un análisis sobre los principales enfoques y modelos de desarrollo económico y político que han dado sustento a la lógica de funcionamiento de la ayuda al desarrollo. Se incluye información básica de los nuevos paradigmas que se van planteando en el marco de la construcción de sociedades más justas y equitativas. Específicamente se incluye la propuesta del Buen Vivir, el enfoque del decrecimiento y de sujetos políticos. En este apartado se hace un análisis crítico sobre los diferentes instrumentos internacionales que desde la ayuda al desarrollo se están implementando, haciendo énfasis en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los temas relacionados a la eficacia de la ayuda y los acuerdos de paz en Centro América.
- **Capítulo II: Análisis situacional de la región centroamericana.** En este apartado se analiza desde una perspectiva regional, la realidad económica, social, política y ambiental de cada uno de los países centroamericanos. Se hace un análisis comparativo de los principales indicadores de desarrollo humano, de seguridad, gobernanza y macroeconómicos.

- **Capítulo III: El proceso de integración en Centroamérica.** El propósito de este apartado es hacer una revisión sobre el proceso de integración que vive la región. Se analiza la institucionalidad creada para hacer funcionar la integración, identificando los avances, retrocesos y desafíos a futuro. Se hace énfasis en el análisis crítico de los mecanismos oficiales que existen para promover la participación social, identificando las debilidades y demandas que al respecto existen por parte de los actores sociales regionales.
- **Capítulo IV: Movilización social en Centroamérica.** Se incluye un análisis conceptual de las diferentes categorías que generalmente se utilizan en la dinámica social y política. Se identifican las principales estrategias políticas que en la actualidad se están gestando en el marco de la participación y movilización social. Para tener un mayor conocimiento sobre las diferentes agrupaciones sociales centroamericanas, se incluye información de los principales referentes políticos que están dinamizando acciones regionales. Se concluye identificando los principales retos y desafíos de las organizaciones y movimientos sociales en el marco de una agenda política regional.
- **Capítulo V: Cooperación al desarrollo desde los entes No Gubernamentales.** El propósito del capítulo es reconstruir el proceso evolutivo del trabajo de las ONG internacionales en el marco de la cooperación internacional. Se incluyen reflexiones políticas sobre el tipo de organizaciones, sus prioridades estratégicas y las formas de trabajo que utilizan para implementar sus acciones. Se presenta información sobre las ONG que tienen presencia en cada país Centroamericano, así como sus principales prioridades y retos a trabajar.
- **Capítulo VI: Ayuda oficial al desarrollo: 1995-2009.** En este apartado se analiza el flujo mundial de la ayuda al desarrollo, sus principales comportamientos por modalidades y tipos de ayuda. Se hace una reflexión en términos de las prioridades geopolíticas y estratégicas a nivel mundial. En la misma perspectiva, se hace un análisis cualitativo y cuantitativo en el ámbito latinoamericano y centroamericano. Se concluye con información específica de cada país y con datos sobre los proyectos regionales. El período del análisis es de 1995 al 2009.
- **Capítulo VII: Agenda regional para la movilización e incidencia política.** En este último capítulo se hace referencia de la agenda política que a nivel de los actores políticos regionales se está dinamizando en la actualidad. Incluye temas y estrategias que ya están aplicándose y nuevas propuestas de acción política.
- **Conclusiones:** al término de cada capítulo se hacen conclusiones específicas y al final las conclusiones generales del trabajo.

El Sector de Mujeres, el Movimiento Tzuk Kim-Pop y el Colectivo Centroamérica por el Diálogo –CAD- hacen un reconocimiento por la colaboración brindada al proporcionar información y análisis para la realización de este trabajo a los/as compañeros/as: Maribel Gordon (Frenadeso/CAD-Panamá); José Ricardo Monje Naranjo (CAD-Costa Rica); Irving Larios (CC/CAD-Nicaragua); Angel Aguilar (AASARA-CHAAC (CAD-Honduras); Edwin Cortéz (Funprocoop /CAD-El Salvador); Juan Gabriel Ixcamparij/Sandra Morán (COS/CAD-Guatemala); y a Edgar de León, Adolfo Herrera y Andres Cabanas. A Mugarik Gabe del País Vasco nuestro agradecimiento por su colaboración solidaria y financiera para la realización de este trabajo, así como al proceso de acompañamiento de la agenda política que el CAD desarrolla en centro América. Y al Ayuntamiento de Bilbao, nuestro reconocimiento por su apoyo solidario y financiero sin el cuál hubiera sido imposible la elaboración de este estudio.

# **I. MARCO CONCEPTUAL**

Hablar de la ayuda externa es entender las relaciones económicas, políticas y sociales entre países dentro de un marco del pensamiento económico y la teoría del desarrollo. Es proporcionar una concepción multidisciplinaria del desarrollo, integrando sistemáticamente todos aquellos factores que son la causa del subdesarrollo y la pobreza en el mundo. La ayuda externa ha evolucionado fundamentalmente sobre la base del desarrollo económico, pero implícitamente ha aplicado criterios donde se hacen valer intereses y prioridades geopolíticos entre los países "donantes"<sup>1</sup> y "receptores"<sup>2</sup>. Existe una vinculación directa entre la ayuda exterior, la política exterior y la proyección del poder de los países donantes. Al respecto *"...la ayuda externa es primero y principalmente una técnica de la diplomacia. Es, en otras palabras, un medio por el que una nación intenta que otras naciones actúen de la forma deseada (...). Por ello, la política de ayuda externa es política exterior, y como tal es objeto de controversia tanto en la arena política doméstica como en la internacional"* (David Baldwin, 1966)<sup>3</sup>.

En esta perspectiva "ni la pobreza, ni el desarrollo pueden ser vistos como un fenómeno exclusivamente económico. Los factores desencadenantes del desarrollo o de la privación del mismo se refuerzan mutuamente y afectan diversas dimensiones de la vida humana" (Jorge Chávez, 2001<sup>4</sup>). En la actualidad, la ayuda externa se ha transformado en un imprescindible instrumento de política exterior y como un medio directo para buscar coadyuvar en la solución a los profundos y crecientes problemas del subdesarrollo en la mayoría de los países "en vías de desarrollo". Al

respecto Armando Robles (2000<sup>5</sup>) plantea que "lo que hoy llamamos cooperación económica entre países se ha montado sobre esta doble visión de los pobres y de la pobreza, oscilando con frecuencia entre ambas, intensificando una a otra, pero sin todavía lograr una integración científica y técnica, y por lo tanto, social y política de ambas. En consecuencia la pobreza no desaparece, más aún, ni siquiera disminuye, más bien aumenta". Para poder comprender la evolución de la ayuda, sus causas, naturaleza y tendencias, es necesario analizar las diferentes teorías y enfoques económicos y políticos que sobre el tema se han establecido y se han aplicado en América Latina. Determinar cómo éstas han sido trascendentales para la definición y aplicación de la economía del desarrollo. El propósito, ubicar la relación que ha existido, en sus distintas etapas de evolución, entre la política económica, los intereses geopolíticos internacionales, el comercio mundial, la cooperación internacional y las causas y efectos que generan subdesarrollo. Pero al mismo tiempo, cómo estos escenarios han influido y determinado el rol que las organizaciones sociales han desempeñado históricamente en los procesos de transformación política y socioeconómica en los países centroamericanos.

---

<sup>1</sup> El término "donante" se aplicará como una referencia general a todos aquellos países o instancias multilaterales que generan ayuda al desarrollo en los países que lo **demandan**.

<sup>2</sup> El término "receptor" es utilizado en referencia a los países que reciben ayuda al desarrollo por parte de los países desarrollados e instancias multilaterales de cooperación.

<sup>3</sup> Baldwin, David A., *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, New York: 1966.

<sup>4</sup> Chávez O., Jorge A., *De la utopía a la política económica: para una ética de las políticas económicas*, Salamanca: Editorial San Esteban, 1999.

---

<sup>5</sup> Robles, J. Armando, *¿Un Nuevo marco para la cooperación? políticas económicas de la Unión Europea en Costa Rica: Marco sociocultural de la cooperación económica: limitaciones y posibilidades*, Heredia, Costa Rica: Publicaciones Universidad Nacional, 2001.

## Década de los años 50: auge de la teoría de la economía del desarrollo

En la década de los años cincuenta, la problemática en los países en vías de desarrollo comienza a generar un replanteamiento sobre la teoría económica convencional y su incapacidad para generar análisis y propuestas alternativas, ante la particularidad de los problemas estructurales del subdesarrollo (la existencia de una expansiva explotación productiva de la agroexportación y una creciente agricultura de subsistencia generadora de círculos viciados de pobreza). Fueron diversos los economistas que inician un análisis sobre el subdesarrollo: Rosenstein-Rodan<sup>6</sup> esbozaba que la existencia de una limitada demanda productiva provocaba la existencia de un sector moderno con poca inversión y crecimiento, lo que generaba una trampa de subdesarrollo a bajo nivel. Para Ragnar Nurkse<sup>7</sup>, la existencia de pobreza y su permanente regeneración, estaba determinada por los efectos vinculantes generados alrededor de la oferta y demanda productiva: la existencia de una renta baja por habitante y la existencia de un sector moderno con baja capacidad productiva, generaban baja capacidad de compra. Arthur Lewis<sup>8</sup> plantea que el desarrollo

se alcanzaría si la mano de obra excedente del sector tradicional fuera utilizada en el sector moderno para incrementar su capacidad productiva. Raúl Prébisch<sup>9</sup> defendió la tesis de que el problema básico del desarrollo en la década de los cincuenta estaba relacionado con la baja capacidad productiva y la existencia de una fuerza laboral con baja capacidad técnica (la industrialización se transformaba en una alternativa real para la generación de empleo y en una mayor capacidad de producción para la exportación y para el consumo interno).

Durante este período se pone en consideración la necesidad de buscar soluciones a las causas generadoras de subdesarrollo, fundamentalmente alrededor de los problemas que el modelo de producción primario-exportador reproducía. Existió polémica en la definición de las estrategias para impulsar la industrialización. Por un lado estaban los partidarios del crecimiento proporcionado o diversificado, que fundamentaban que estas transformaciones sólo se lograrían por la vía de una distribución de la inversión financiera equitativa e interdependiente, entre todos los sectores de la industria. Y estaban los partidarios que proponían que la industrialización sólo sería posible si se impulsaban estrategias por medio de un crecimiento desproporcionado, es decir, privilegiar los sectores más potenciales y

<sup>6</sup> Paúl N. Rosenstein-Rodan (1902-1985), economista polaco que aportó teorías relacionadas a la utilidad marginal, complementariedad, estructuras jerárquicas de necesidades, el tiempo, entre otras. Trabajó en el Banco Mundial en Estados Unidos y fue profesor en las Universidades de Texas y Boston. Es uno de los pioneros de la teoría del desarrollo económico. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borísov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

<sup>7</sup> Ragnar Nurkse (1907-1959), nació en Estonia. Profesor de la Universidad de Columbia. Fue seguidor de la tesis de Rosenstein-Rodan. Trabajó sobre teorías dirigidas al papel que desempeña el ahorro y la formación de capital en el desarrollo económico. Fue uno de los pioneros de la doctrina del crecimiento equilibrado. Entre sus obras está el modelo del círculo vicioso del subdesarrollo. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borísov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

<sup>8</sup> W. Arthur Lewis (1915-1990), economista británico. Premio Nóbel de Economía en 1979. Profesor en las Universidades de Londres, Manchester, West India y Princeton. Se reconoce sus aportes en la investigación sobre el desarrollo económico con atención particular a los

problemas de los países en desarrollo. En su análisis plantea que en los países en desarrollo existen dos sectores económicos diferenciados, el rural y el urbano. En el urbano, la productividad del trabajo es mayor que en el rural. Eso permite que haya ahorro e inversión por lo que aumentará de forma sostenida la demanda de trabajo. Con relación al sector rural, Lewis plantea un modelo que indica que éste es superpoblado y la productividad del trabajo es muy baja. La producción marginal del trabajo rural casi no existe, por lo tanto, la emigración hacia lo urbano no influye en la disminución en la producción agrícola. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borísov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

<sup>9</sup> Raúl Prébisch (1901-1985). Economista argentino. Fue Secretario General de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe –CEPAL– y de la Comisión de las Naciones Unidas para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD–. Es uno de los fundadores y exponentes del estructuralismo latinoamericano. Entre sus aportes a la economía del desarrollo está la tesis sobre la "Teoría de la Dependencia". (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borísov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

aptos para el cual planteaban una concentración de la inversión en aquellos sectores con mayor capacidad de generar crecimiento económico, específicamente los reproductores de bienes intermedios (que vinculan bienes de consumo con los bienes de capital). Las críticas a esta estrategia se fundamentaban en que existirían obstáculos para garantizar la diversificación y ampliación del sector industrial y fuga de capitales, lo cual generaría que los efectos de arrastre se exportaran hacia otros países. En ambos casos la intervención del Estado era una garantía y una exigencia. En los países pobres, más que en los desarrollados, la lógica de funcionamiento del mercado no correspondía con la pauta de desarrollo esperado. De ahí la importancia de la intervención del Estado para corregir las imperfecciones del mercado y generar impulsos capaces de situar a la economía en una senda de desarrollo basada en la industrialización y en la protección de los sectores económicos nacientes. Al 2010, parte de los planteamientos teóricos manejados hace cincuenta años, ahora nuevamente son una demanda y una necesidad: fortalecer el papel regulador de los Estados y volver a la soberanía comercial y alimentaria de los países.

A finales de la década de los cincuenta, se produce una amplia y diversa generación de propuestas económicas alrededor de la economía del desarrollo. Como uno de los más importantes aportes desde la economía heterodoxa, surge el enfoque de la dependencia, y dentro del pensamiento político y social, se genera la teoría de la modernización.

## Teoría de la dependencia

Las bases de la teoría de la dependencia se inician a finales de los cincuenta, como resultado, entre otros, de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se llama teoría de la dependencia a un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico (Foster-Carter, 1973). La teoría de la dependencia se

fundamenta en conceptos y categorías marxistas, la cual se transformó en una importante escuela de pensamiento en América Latina. Durante las décadas de los sesenta y setenta aportó una diversidad de estudios socioeconómicos sobre la región. Esta teoría fue impulsada en los años sesenta, principalmente por los economistas Raúl Prebisch, Theotonio Dos Santos<sup>10</sup>, Andre Gunder Frank<sup>11</sup>, Samir Amin<sup>12</sup> y Enrique Cardoso. La teoría de la dependencia hace énfasis en analizar el desarrollo económico desde las diversas perspectivas periféricas y sobre la base de la realidad objetiva de las condiciones de los países del llamado "Tercer Mundo". Una de sus tesis plantea que la posibilidad de cambios estructurales en los países subdesarrollados sólo se conseguiría a través de revoluciones sociales (la clase revolucionaria estaría protagonizada y dirigida por los campesinos).

Teniendo como base la teoría de la dependencia, Raúl Prebisch propuso un modelo económico donde determina una serie de condiciones básicas para generar desarrollo:

---

<sup>10</sup> Theotonio dos Santos (1936- ). Economista brasileño, defensor y precursor de la teoría marxista en la teoría económica. Ha contribuido a la formulación general del concepto de dependencia (periodización de las diversas fases de la dependencia, la conceptualización de las características generales y específicas de las estructuras internas dependientes, y la definición de los mecanismos reproductivos de la dependencia). Ha sido profesor de las Universidades de Brasilia, Nacional Autónoma de México, Norte de Illinois, Estado de New York, Católicas de Minas Gerais, Río de Janeiro, Instituto Bennett de Río de Janeiro y Federal de Minas Gerais. Es profesor titular de la Universidad Federal Fluminense y Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – Universidad de las Naciones Unidas sobre Economía Global y Desarrollo Sostenible. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borisov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

<sup>11</sup> Andre Gunder Frank (1929- ). Economista alemán. Profesor en diversas universidades europeas, africanas y americanas. Neo-marxista especializado en economía del subdesarrollo. Seguidor de la teoría de la dependencia de Raúl Prebisch. Acusa a la burguesía latinoamericana de ser la promotora de mantener las relaciones de dependencia con la Metrópoli. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borisov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

<sup>12</sup> Samir Amin (1931-) Economista Egipto. Reconocido por su pensamiento neo-marxista y su aplicación en la teoría del desarrollo económico. Entre sus aportes está la de promover la autoconfianza de los países en desarrollo. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borisov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales; promover un papel gubernamental más eficiente; promover una plataforma de inversiones, priorizando el capital nacional; apertura a capitales externos; promover la industrialización teniendo como base mercados internos efectivos y sólidos; mejorar las condiciones laborales de los trabajadores/as; tener un sistema eficiente e incluyente de seguridad social para lograr una mayor competitividad, sobre todo de los sectores más marginados; e impulsar estrategias nacionales que den garantías a la producción nacional.

El economista Paul A. Baran<sup>13</sup> está considerado por diversos investigadores como uno de los principales creadores de la teoría de la dependencia, quien sustentaba tres ideas fundamentales: el subdesarrollo es una consecuencia histórica del colonialismo y del imperialismo que han tenido los países pobres; la existencia de una dependencia de los países pobres sobre los desarrollados, que se traduce en un obstáculo para el desarrollo, es una consecuencia de las inequitativas y nocivas relaciones económicas internacionales; y es el sistema capitalista el que no permite un desarrollo y crecimiento humano en el mundo. En este mismo orden, Gustavo Palma (1978<sup>14</sup>) distingue tres grupos principales de planteamientos que se desprenden de la teoría de la dependencia: el desarrollo del subdesarrollo niega la posibilidad de un crecimiento económico sostenido y genera condiciones para la perpetuación del subdesarrollo; un segundo planteamiento está orientado a identificar (al interno de la CEPAL) los obstáculos externos e internos originados por su dependencia que impedían un desarrollo nacional en la región

latinoamericana; y el planteamiento del desarrollo dependiente, que fundamentaba que la dependencia era un obstáculo para el desarrollo de la periferia, la cual generaba contradicciones y desigualdades específicas al capitalismo periférico.

Continuando con el análisis sobre la teoría de la Dependencia, Posada Londoño y Luis Pimiento (1997<sup>15</sup>) plantean diferencias entre el planteamiento de la CEPAL, la cual señala que la causa del problema radica en la insuficiencia del capitalismo y el generado por los dependentistas que proponen que la causa radica en la presencia del mismo, en sus formas de inducción y en las estructuras internas que tal penetración genera. En este planteamiento, Samir Amin rompe con la explicación lineal mecanicista del análisis económico, numera una determinada sucesión continua de los modos de producción y admite la existencia de formas de producción distintas. Para Amin, la categoría de formación social implica la coexistencia de varios modos de producción y determina varios supuestos: en los países subdesarrollados no puede hablarse de un modo de producción puro, excluyente; y la categoría socioeconómica de formación social exige que el análisis riguroso considere a los países subdesarrollados como un conjunto heterogéneo y desigual entre sí (cada país está constituido por una diversidad de manifestaciones económicas, políticas, sociales y culturales, que deben ser entendidas particularmente).

La teoría de la dependencia tuvo diversas críticas a sus postulados, entre las que planteaban que no provee una evidencia empírica exhaustiva para fundamentar sus conclusiones. También se criticó el señalamiento que se hacía a las corporaciones transnacionales como entes perjudiciales para los países cuando éstos se pueden utilizar positivamente (lograr la transferencia de tecnología). Se cuestionó que la base de sus planteamientos y resultados se fundamentan en el Estado-Nación y no están determinadas dentro de las vertientes de los sistemas mundiales y de la globalización.

---

<sup>13</sup> Paul A. Baran (1910-1964), economista inglés, considerado uno de los exponentes más destacados en el abordaje del problema del desarrollo económico y con ideales marxistas. Precursor de la teoría de la dependencia. Entre sus aportes a la economía del desarrollo está la exploración que hace a las razones del subdesarrollo, haciendo un análisis en relación con el imperialismo y el colonialismo. Fue profesor de la Universidad de Stanford. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Borísov, Zhamin y Makárova, publicado desde 1965 en la Unión Soviética).

<sup>14</sup> Palma, Gustavo, "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment", en *World Development* vol. 6, No 7-8, Julio-agosto, 1978.

---

<sup>15</sup> Posada Londoño, Luis y Elkin Pimiento, Eds, *Desarrollo económico sostenible, relaciones económicas internacionales y recursos minero-energéticos en Colombia*, Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

La reflexión crítica que hacemos en la actualidad sobre las causas del subdesarrollo y sus inevitables consecuencias, retoma y fundamenta la mayoría de los postulados encontrados en la teoría de la Dependencia, lo que invita a retomar el estudio y el debate de estos planteamientos. En la década de los sesenta, se continúa discutiendo la pertinencia de los enfoques generados en los años cincuenta y aparecen nuevas propuestas de pensamiento político y económico sobre el desarrollo, que vienen a profundizar una amplia discusión sobre cuál debería ser la mejor salida a los problemas vividos en los países en vías de desarrollo.

## **El realismo político**

---

La perspectiva del Realismo Político fue uno de los enfoques con los que se actuó en los sesenta. El realismo fundamenta su teoría sobre la base del dilema de seguridad que afrontan los Estados en la búsqueda de un equilibrio de poder. En esta lógica, los Estados generan condiciones geopolíticas y económicas, para preservar poder y hegemonía. Este equilibrio no se puede generar si no existe un contrapoder o las alianzas entre los países más dependientes con los Estados más hegemónicos. Palacio de Oteyza<sup>16</sup> (2004) establece que son siete principios los que sintetizan en términos de mínimo común denominador la tradición del realismo político en las relaciones internacionales: la concepción de la política esencialmente como poder; los Estados son los actores principales en las relaciones internacionales por encima de individuos, clases, organizaciones internacionales, o compañías transnacionales; las relaciones entre los Estados son esencialmente competitivas en el plano económico-tecnológico y militar (los estados luchan por el poder para conseguir sus intereses); el papel central del poder militar por encima de los demás ingredientes del poder (se presupone a los Estados, especialmente a las

superpotencias); la dinámica recurrente del equilibrio de poder con independencia de las motivaciones de la política exterior de los Estados (el realismo afirma la balanza de poder como la principal forma de gestionar el poder frente a sus alternativas: la seguridad colectiva y el gobierno mundial); la primacía de la política en las relaciones internacionales y por tanto la subordinación de la actividad económica internacional a aquélla; la separación de la política y la ética en los asuntos internacionales (la autonomía de la esfera política frente a la esfera ética no significa que estemos ante una teoría inmoral, sino que la moral, en tanto que objeto de las relaciones internacionales, queda fuera del campo de estudio del realismo).

La ayuda externa se transforma en un importante instrumento dentro del enfoque del realismo político. Es aquí donde la ayuda externa se concibe como un medio de política exterior, vinculado a intereses geopolíticos y económicos. En esta lógica, la ayuda será pertinente y viable, si con ella se logra mayor seguridad, hegemonía y ventajas comparativas. Con relación a lo anterior, "Estados Unidos (y países desarrollados) tiene intereses externos que no pueden ser asegurados por medios militares y para cuya promoción los medios tradicionales de la diplomacia sólo son parcialmente apropiados. Si la ayuda al desarrollo no está disponible, algunos de esos intereses no podrían ser promocionados de ninguna otra forma" (Hans Morgenthau, 1962<sup>17</sup>). En otra perspectiva a lo anterior, David Lumsdaine (1993<sup>18</sup>) plantea que la ayuda externa de los donantes en este período tuvo sobre todo una orientación moral y humanitaria, más allá de intereses y prioridades de los países desarrollados.

---

<sup>16</sup> Palacio de Oteyza, Vicente, *La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?*, CIDOB, Barcelona, 2004.

---

<sup>17</sup> Morgenthau, Hans, "A Political Theory of Foreign Aid", en *The American Political Science Review*, New York: Vol. LVI, no 2, 1966

<sup>18</sup> Lumsdaine, David H., *Moral vision in international politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

## Enfoque estructuralista

Durante este período se comienza a plantear el enfoque estructuralista y se continúa debatiendo la teoría de la dependencia, siendo vinculantes sus planteamientos a los generados por los paradigmas de interdependencia<sup>19</sup> y de régimen internacional. La teoría estructuralista o paradigma centro-periferia que se impulsó en América Latina, fue generada desde la CEPAL, en la década de los años sesenta, siendo uno de sus principales exponentes Raúl Prebisch. Al mismo tiempo y trabajada desde la teoría de la dependencia, la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES– le dieron un importante desarrollo a esta teoría. En el ámbito mundial, siguiendo los planteamientos estructuralistas, se crearon el “Grupo de los 77”<sup>20</sup> y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El estructuralismo está fundamentado en la teoría del desarrollo y en la economía política internacional. Uno de los más importantes aportes de este enfoque fue la promoción de un desarrollo endógeno, hacia adentro, el cual se sustentaba sobre la base de la propuesta de generar industrialización y sustituir así la dependencia comercial<sup>21</sup>. En

---

<sup>19</sup> Otro de los paradigmas que se plantean en la década de los años sesenta con relación a la ayuda externa fue el de interdependencia y la noción de régimen internacional. Esta teoría comienza a plantear argumentos orientados a la integración de otras variables analíticas que son parte vinculante de las relaciones económicas internacionales, de los problemas globales y de relaciones que superaran el criterio de competencia y de seguridad mundial.

<sup>20</sup> El Grupo de los 77 (G-77) fue establecido el 15 de enero de 1964 por los 77 países en vías de desarrollo firmantes de la “Declaración conjunta” aprobada al concluir la primera sesión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra. Iniciándose con la primera reunión ministerial del Grupo de los 77 en Argelia en 1967, la cual adoptó la Carta de Argelia, una estructura institucional desarrollada gradualmente que dirigió la creación del capítulo del Grupo de los 77 en Roma (FAO), Viena, (ONU), París (UNESCO), Nairobi (UNEP) y el Grupo de los 24 en Washington D.C. (FMI y BM). Aunque la membresía del G-77 se ha incrementado hasta 133 países, se ha mantenido el nombre debido a la significación histórica del mismo.

<sup>21</sup> Con relación al pensamiento del Modelo Cepalino, de acuerdo a Bretón, García y Roca (1999), éste se explica tanto por un escenario económico internacional expansivo, como por la implementación de una política económica basada en

relación a lo anterior, los estructuralistas hicieron énfasis en los problemas y limitaciones generados en el proceso de sustitución de importaciones generado en América Latina en los años sesenta y setenta, fundamentalmente por las dificultades encontradas en la transición de pasar de las industrias de bienes de consumo a las de bienes de capital.

La corriente estructuralista dentro de la teoría de la dependencia planteó la reforma del capitalismo en todos los niveles (nacional e internacional) y logra vincular el subdesarrollo como un problema global. La propuesta de reformar el sistema capitalista fue una de las corrientes más aceptada y respaldada dentro de este enfoque. En esta perspectiva, Celestino Arenal (1990<sup>22</sup>) plantea que “en este enfoque la unidad de análisis es el sistema capitalista mundial, que se considera compuesto por un “centro” y una “periferia” cuyas economías se articulan de forma tal que el excedente tiende a acumularse de forma desigual, privilegiando al “centro” e impidiendo el desarrollo de la periferia”.

## El enfoque de las necesidades básicas

En la década de los setenta continúa la discusión en torno a la teoría de la dependencia y los distintos enfoques generados y aplicados en el campo del desarrollo. En esta década permaneció la tesis de que el desarrollo social sólo se daría por medio de un crecimiento

---

un modelo de desarrollo que se ha definido como la “industrialización por sustitución de importaciones”. La adopción de este modelo de desarrollo, implicaba que los diversos gobiernos latinoamericanos emprendieran decididas políticas tendientes a la industrialización interna, que con mayor o menor éxito, condujeran a que estas economías comenzasen a producir aquellos artículos manufacturados que antes se importaban desde Europa y Estados Unidos. En el fondo este intento de industrialización tenía, como mínimo para sus primeros impulsores de la CEPAL, un doble objetivo: facilitar la “modernización” de las economías latinoamericanas lo cual implicase, en una relación causa – efecto, el aumento del bienestar social y la quiebra de la importante dependencia que sostenían con respecto al centro del sistema económico mundial.

<sup>22</sup> Arenal, Celestino de los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2000.

económico generado por el desarrollo industrial intensivo. En este mismo período, instituciones como la CEPAL, hacen evidente que las distintas teorías y modelos que se estaban aplicando en el campo del desarrollo en América Latina, no estaban resolviendo el problema del subdesarrollo. El crecimiento económico reproducía las causas generadoras de pobreza y exclusión. El modelo no respondía a la lógica de los mercados internos, no generaba su expansión y marginaba sectores vulnerables como la agricultura, generando más pobreza en el campesinado y otros sectores de población (Björn Hettne, 1995<sup>23</sup>).

El Banco Mundial en su informe anual de 1973, evidencia la existencia de los problemas generados por desigual distribución de la renta y la riqueza en los países subdesarrollados. El 20% de las familias percibían el 55% de la renta nacional y en el otro extremo, el 20% de las familias pobres le correspondía el 5%. Con relación a las políticas económicas, fundamentalmente lo relacionado con el crecimiento, la inversión y los servicios públicos, éstos habían sido dirigidos para beneficiar al 38% de la población con más recursos financieros en los países. A partir de esta realidad, se replantean políticas y acciones dirigidas al desarrollo social y económico. Se ve imprescindible generar condiciones para redistribuir la riqueza y el ingreso hacia los sectores más vulnerables y excluidos. El enfoque de las necesidades básicas se fundamentó como un instrumento de transformación y solución a los problemas sociales existentes.

El enfoque de las necesidades básicas se comienza a desarrollar a partir de las estrategias que Lester B. Pearson presenta como parte de un informe realizado por el Banco Mundial en 1969. Serán las Naciones Unidas quienes lo aplican de forma más amplia a mediados de la década de los setenta. Este enfoque se transformó en una de las propuestas más avanzadas, desde una perspectiva social, para generar cambios sociales y solución a los problemas de la pobreza dentro de la teoría de la economía del desarrollo. Fueron diversos los

análisis y propuestas generadas alrededor del entorno social (población, educación y salud), el medio ambiente, entre otros aspectos.

Durante la década de los setenta se comienzan a aplicar iniciativas orientadas a promover y sustentar este enfoque, particularmente en el tema de la lucha contra la pobreza y el desempleo<sup>24</sup>. Para la OIT el Enfoque de Necesidades Básicas significa un nivel de vida mínimo que toda sociedad debería establecer para los grupos más pobres de sus habitantes.

En 1975, como resultado de la Conferencia Mundial sobre el Empleo de la OIT, se definen cuatro categorías de necesidades básicas: el consumo alimentario, la vivienda y el vestido; el acceso a servicios públicos de educación, sanidad, transporte, agua potable y alcantarillado; la posibilidad de tener un empleo adecuadamente remunerado; y el derecho a participar en las decisiones que afectan a la forma de vida de la gente y a vivir en un medio ambiente sano, humano y satisfactorio. En esta perspectiva, la OIT organiza misiones de evaluación: en 1970 a Colombia, en 1971 a Ceilán (actual Sri Lanka), y en 1972 a Kenya.

Las estrategias dirigidas a la lucha contra la pobreza se sustentaron en acciones de desarrollo rural integral, experimentados en la mayoría de países de Centro América, acciones para aumentar el ingreso de los sectores económicos informales, disminución del desempleo, mayor y mejores servicios públicos básicos, entre otras prioridades. Uno de los principales promotores de estas iniciativas fue el Banco Mundial, el cual generó condiciones para facilitar préstamos a los países para que pudieran implementar sus planes de desarrollo. En este período surgen otras propuestas orientadas a erradicar la pobreza y la inequidad, como la idea de realizar reformas agrarias e implementar inversiones de mayor escala en obras sociales. La economista Irma Adelman<sup>25</sup>

<sup>24</sup> La OCDE pronosticaba en 1971, un aumento de la tasa de desempleo entre el 12% y el 17% hacia 1980 en los países del llamado Tercer Mundo. Bustelo, 1999.

<sup>25</sup> Irma Adelman (1930- ). Economista Rumana. Profesora en Berkeley, Stanford, John Hopkins, Northwestern, Maryland y en Leiden (Holanda). Entre sus aportes a la economía se destaca la aplicación de modelos matemáticos dirigidos a la planificación del desarrollo. Ha empleado técnicas de análisis de multivariados en la realización de sus estudios de interacción entre las fuerzas políticas, sociales y

<sup>23</sup> Hettne, Björn, Teorías del desarrollo y el tercer mundo, Sadec, Suecia: 1982.

planteó tres etapas para luchar contra las causas y efectos de la pobreza: una redistribución radical de los activos, la acumulación masiva de capital humano y un crecimiento intensivo en el factor trabajo.

A finales de los setenta los resultados obtenidos por la aplicación de las diversas iniciativas alrededor del enfoque de las necesidades básicas fueron desalentadores. La brecha entre pobres y ricos se expandía cada vez más, y se incrementaban los sectores que vivían en situación de pobreza y exclusión social. Entre los programas más ambiciosos generados en propósitos e inversiones, que resultó un profundo fracaso en América Latina, fue la ampliamente cuestionada iniciativa "alianza para el progreso", promovida por Estados Unidos.

Las críticas generadas al enfoque de las necesidades básicas se sustentaban en el planteamiento de que no existía ninguna contradicción entre desarrollo social y crecimiento económico, como se planteaba. El cuestionamiento dirigido a las ideas de fomentar el trabajo en sectores que requerían intensiva mano obra, por el efecto que esto generaría en la creación de una especialización sectorial y no diversificada. Y también estaban quienes señalaban que este enfoque era una justificación política de los países desarrollados para esconder los efectos que provocaba la existencia de un nuevo orden económico internacional. Y con estos planteamientos se comienza la década de los años ochenta.

## La contrarrevolución neoclásica y el neoliberalismo

Durante este período entra en cuestionamiento la propuesta keynesiana sobre el Estado de Bienestar<sup>26</sup> en los países desarrollados y el

---

económicas en los países en desarrollo. (Información recabada en el diccionario de economía política, editado por Boríssov, Zhamin y Makárova, publicado en 1965 en la Unión Soviética).

<sup>26</sup> El Estado de Bienestar comenzó a aplicarse en Estados Unidos luego de la Gran Depresión, el cual se amplía a otros países occidentales durante la Guerra Fría y a partir de la crisis petrolera de 1973 comenzó su decadencia. Se llama así al conjunto de programas de la seguridad social que fueron destinados a proporcionar un mínimo nivel de vida digno a las personas con menores posibilidades económicas dentro

llamado "tercer mundo" a partir de la experiencia generada en la aplicación de estrategias de desarrollo donde el Estado jugaba un papel fundamental, así como la aplicación de medidas proteccionistas y de la promoción de la industria para evitar dependencia externa. Es aquí donde la propuesta neoliberal basada en la economía neoclásica, refuerza su estrategia de intervención e influye en la economía del desarrollo. Los fundamentos principales de los neoclásicos iban dirigidos a una crítica profunda sobre el papel del Estado en la economía y una crítica hacia el enfoque de la industrialización por sustitución de importaciones, sosteniendo que el crecimiento sólo podría darse si se liberalizaba la economía a nivel interno y por medio de la apertura comercial y financiera de los países.

Los neoclásicos hicieron una crítica directa a los economistas heterodoxos, así como a los diferentes enfoques aplicados desde esta teoría a la propuesta del estructuralismo, el enfoque de las necesidades básicas y la economía radical del desarrollo. Esta contrarrevolución<sup>27</sup> neoclásica como se le llamó, influyó enormemente en los distintos organismos internacionales vinculados al desarrollo. El Consenso de Washington y los programas de ajuste estructural fueron determinados desde este planteamiento, al igual que las políticas que muchos países optaron con relación a la apertura comercial de sus mercados. El enfoque mostraba la necesidad de hacer un cambio al análisis económico de los países que planteaban los estructuralistas, es decir, un análisis más específico para los países en vías de desarrollo y orientar a generar un análisis convencional sin

---

de la economía capitalista. Estos programas incluyeron créditos hipotecarios (para viviendas), atención sanitaria gratuita, mejoras en los salarios, jubilaciones, y, en ocasiones, cupones de descuento para la obtención de alimentos. Las personas destinatarias de estos programas fueron las que vivieron en la pobreza, en particular aquellas familias que no superaban determinado límite de ingresos. Los programas del Estado de bienestar se financiaban mediante los presupuestos del Estado y las aportaciones de las corporaciones locales y regionales y el pago de mayores impuestos por parte de las grandes empresas.

<sup>27</sup> La definición de contrarrevolución neoclásica surge por la forma como se implanta, de una manera abierta y liberal y que supuso una ruptura sin paliativos con la evolución anterior de la economía del desarrollo.

ninguna particularidad diferenciada con los países desarrollados.

El contexto internacional que se vivía en la década de los ochenta, facilitó que el enfoque de la contrarrevolución neoclásica tuviera aceptación y desarrollo: la existencia de gobiernos conservadores en los países desarrollados; la crisis que estaba generando la deuda externa en la mayoría de países en vías de desarrollo; el importante crecimiento económico que diversos países asiáticos alcanzaron implementando medidas de liberalización comercial y una mínima participación del Estado. En este ámbito, Christopher Colclough<sup>28</sup> (1994) muestra que la causa de los fallos de mercado se encuentra en la propia intervención estatal que se supone debe corregirlos, y aun reconociendo la existencia de fallos, en cualquier caso se considera mejor un mercado imperfecto que un Estado imperfecto. Según esto los fundamentos que la teoría económica daba a la ayuda externa, se sustentaba por los “fallos del mercado” y los efectos que esto ocasionaba en los países en desarrollo. Es así cómo el enfoque neoliberal comienza a tener una fuerte influencia en la economía del desarrollo y la ayuda externa.

### **El enfoque neoliberal**

Sobre la base de los planteamientos neoclásicos, de que el mercado es la vía para que los factores productivos se desarrollen plenamente, generen eficacia, competitividad, crecimiento económico, estabilidad y en consecuencia, generen empleo y bienestar social, el enfoque neoliberal se transforma en la principal base de las políticas económicas que se aplican en América Latina y el Caribe. Una característica del modelo neo-liberal en las relaciones externas, además de la liberalización financiera, es la eliminación de aranceles, subsidios y cuotas en el intercambio de bienes y servicios.

Max Neef (1986) reafirma que el neoliberalismo comienza a irrumpir con fuerza y

posesionar sus normas, primero, porque a pesar de poder impulsar el crecimiento económico no es generador de desarrollo y segundo, porque sus supuestos de racionalidad económica son profundamente mecanicistas e inadaptables a las condiciones de los países pobres, donde la miseria no puede erradicarse como consecuencia de la liberación de un mercado<sup>29</sup>. Alberto Hidalgo Tuñón<sup>30</sup> (2000) plantea que la contrarrevolución neoclásica y el resurgimiento del neoliberalismo suele atribuirse a la llegada de los conservadores al poder pero no puede olvidarse el agotamiento de los modelos socialistas y el catastrofismo de la teoría de la dependencia<sup>31</sup>. En esa misma perspectiva, Luis Londoño (1998)<sup>32</sup> establece que el diagnóstico neoliberal, en lo fundamental, sostiene que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollo que aún prevalece en los países Latinoamericanos se derivan de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles.

Las instancias bilaterales y multilaterales asumen la lógica neoliberal en sus políticas de cooperación externa. Los efectos de estas medidas, provocó que todas aquellas políticas de desarrollo que se aplicaban en muchos países subdesarrollados se hayan transformado en obsoletas. En este contexto, el papel que desempeñó Estados Unidos en relación a las instancias multilaterales, como es el caso del Banco Mundial y el FMI, fue dominante en términos de sus políticas y decisiones estratégicas.

<sup>29</sup> Max-Neef, Manfred A y Antonio Elizalde, Eds., Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro, Santiago de Chile: CEPAL, 1996.

<sup>30</sup> Hidalgo Tuñón, Alberto, Teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo: Una interpretación, Oviedo. Editorial de la Universidad de Oviedo, 2000.

<sup>31</sup> Teoría de la dependencia: Las bases de la teoría de la dependencia se inician a finales de los cincuenta, como resultado, entre otros, de las investigaciones de la CEPAL. Se llama teoría de la dependencia a un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico. La teoría de la dependencia se fundamenta en conceptos y categorías marxistas, la cual se transformó en una importante escuela de pensamiento en América Latina. Durante las décadas de los sesenta y setenta aportó una diversidad de estudios socioeconómicos sobre la región.

<sup>32</sup> Posada Londoño, Luis y Elkin Pimiento, Eds, Desarrollo económico sostenible, relaciones económicas internacionales y recursos minero-energéticos en Colombia, Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

<sup>28</sup> Colclough, Christopher, “Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción”, en Christopher Colclough y James Manor (Comps.), ¿Estados o mercados. El Neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

La década de los ochenta significó también un recrudecimiento del conflicto Este-Oeste. La ayuda externa estuvo vinculada a las estrategias de seguridad y de contención contra todo movimiento revolucionario surgido en los países subdesarrollados en busca de cambios políticos, sociales y económicos. En este contexto los conflictos en Centroamérica pasaron a ser parte de la "Guerra Fría". En el caso de Estados Unidos, la ayuda directa de la Administración de Ronald Reagan a los gobiernos de la región para contrarrestar los movimientos revolucionarios de Nicaragua, El Salvador y Guatemala fue una clara evidencia de estas políticas.

### Las políticas de ajuste estructural

Las políticas de ajuste estructural –PAE– se transformaron en una vital herramienta del enfoque neoliberal y que los países desarrollados e instancias financieras internacionales aplicaron fundamentando que era el camino más viable para que los países pudieran salir del subdesarrollo. Las PAE se inician en la década de los setenta por medio de los préstamos de ajuste estructural creados por el Banco Mundial. Estas políticas se han aplicado en casi todos los países en vías de desarrollo, especialmente en la década de los años ochenta y en la actualidad se impulsan con más fuerza, sobre todo en los países considerados como países más empobrecidos y endeudados que son parte de la iniciativa "HIPC" (por sus siglas en inglés), como es el caso de Nicaragua y Honduras. El alivio de deuda ("iniciativa HIPC") proviene de los países que conforman el "G7" y es promovida fundamentalmente por el Banco Mundial. Se orienta

al apoyo de los países más pobres y con niveles altos de deuda externa. Su propósito es reducir la deuda externa de los países afectados hasta alcanzar un límite de endeudamiento posible de ser asumido de manera sostenible, pudiendo tener la deuda una condonación de hasta un 80% del valor nominal acumulado. Esta iniciativa conlleva estrictos requisitos para que los países se consideren aceptados de ser intervenidos (deben impulsar medidas de ajuste estructural en un lapso de 6 años hasta alcanzar condiciones aptas para hacer efectivo el HIPC).

El Ajuste Estructural fundamenta su propuesta en base a la apertura comercial, las privatizaciones, la desregulación del sistema financiero, de los mercados de bienes y del régimen laboral. Las PAE se fundamentan en políticas que intentan resolver los problemas macroeconómicos sobre una lógica de intervención de medidas económicas de corto y mediano plazo. Estas políticas han influido en la lógica de la cooperación externa, transformándose en la principal estrategia por parte de los países e instancias donantes. Como consecuencia de las PAE se crea a finales de los años ochenta el Consenso de Washington, que determina una matriz de política económica que centra su acción en resolver las crisis macroeconómicas en los países en desarrollo. El consenso acordado entre el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), países desarrollados y otros organismos internacionales fue sobre la base de 10 condiciones macroeconómicas básicas.

#### Recuadro 01: Las diez condiciones del Consenso de Washington

- Disciplina fiscal, que garantice un excedente presupuestario.
- Desvío de las prioridades del gasto público en dirección a las áreas más productivas.
- Reforma impositiva encaminada a bajar las tasas de impuestos.
- Liberalización de los mercados financieros, mantenimiento de tipos de cambio estandarizados y competitivos.
- Liberalización del comercio, supresión de las contingencias y baja de aranceles aduaneros.
- Igual tratamiento a las inversiones extranjeras directas que a las internas.
- Privatizaciones.
- Desregulaciones.
- Sectores con fines sociales.
- Garantía de los derechos de propiedad.

Fuente: datos recabados del libro "más allá del Consenso de Washington" de Burki y Perri, 1998.

El ajuste estructural se transformó en una condición elemental por parte de los organismos internacionales para que los países en vías de desarrollo pudieran acceder a préstamos financieros. A finales de los años ochenta existió un crecimiento menor del 3% (tasas inferiores a las experimentadas entre 1950 y 1980) en América Latina. Durante este período la región latinoamericana fue altamente dependiente del exterior, especialmente de Estados Unidos, tanto política como financieramente. Las instancias multilaterales y agencias de cooperación de los países desarrollados pasaron a dirigir la vida económica y política de estos países. La crisis de la deuda externa se extendió de forma alarmante en toda América Latina y el Caribe. El monto de deuda era cercano a los 8,500 millones de dólares al inicio de los años ochenta, llegando a alcanzar la cifra de 22,000 millones a inicios de 1990, lo que significaba cerca del 80% del PIB regional (*Timossi, Gerardo, Centroamérica, deuda externa y ajuste estructural: las transformaciones económicas de la crisis, San José: DEI/CADIS, 1989*).

En el ámbito del desarrollo, las medidas de crecimiento económico aplicadas estaban planteadas como una alternativa para reducir la pobreza. De acuerdo a los informes del Banco Mundial a finales de los años ochenta el impacto de estas medidas tenía ya resultados objetivos. La mayoría de países con medidas de ajuste estructural tenían indicadores que señalaban un aumento en la desigualdad social, la pobreza y con claros indicios de recesión económica. El Banco Mundial en su informe de 1991 señala que las medidas de Ajuste Estructural estaban propiciando una obstrucción a los intereses nacionales de luchar contra la pobreza. Como consecuencia de los efectos de estas medidas de ajuste y estabilización estructural se generan iniciativas transitorias que pudieran disminuir sus efectos, particularmente en los sectores sociales más marginados, de aquí surgen los fondos de inversión social y los programas de inversión en capital humano motivados por el Banco Interamericano de

Desarrollo y muy bien conocidos en Centro América.

Los efectos de las políticas neoliberales en los años ochenta, especialmente la aplicación de las PAE, provocaron una fuerte reacción en el análisis de las teorías de la economía del desarrollo.

En los años noventa persisten dos corrientes de pensamiento alrededor de la economía del desarrollo: el neoestructuralismo que era una crítica al pensamiento ortodoxo dominante y el neoliberalismo con un enfoque favorable al mercado. La primera corriente se sustenta en la importancia y preeminencia del papel del Estado como regulador del desarrollo en la redistribución de los recursos económicos. La segunda corriente determina al mercado como el principal medio de regulación del crecimiento y desarrollo. En este mismo período el enfoque sobre el desarrollo humano se transforma en uno de los principales instrumentos internacionales "alternativos" para dinamizar las políticas y planes de intervención en la problemática sufrida por los países en situación de pobreza.

El ajuste estructural ha sido parte de las políticas que se han mantenido como medidas de presión y control macroeconómico, financiero y político, hasta la actualidad, de las grandes corporaciones financieras y de los países desarrollados. Como ejemplo de su aplicación en pleno 2010, tenemos la experiencia de países europeos que ante la crisis financiera internacional han salido dramáticamente afectados y a los cuáles se les están aplicando severas medidas de ajuste como condición para millonarios préstamos financieros. Existe una hoja de ruta para el seguimiento y control del déficit financiero en el cuál la Unión Europea y el FMI son los encargados de su ejecución. Para el caso de España, Portugal, Grecia e Irlanda, en lo fundamental, el ajuste estructural se resume de la siguiente forma:

- Aumento de los tipos de interés y eliminación del crédito para financiar el déficit público.
- Aumento de los ingresos por la vía del incremento impositivo, especialmente el IVA.
- Severos recortes en el gasto público corriente y de inversiones.
- Disminución de plantillas de personal en la administración pública.

- Disminución de salarios y congelación salarial.
- Eliminación de subsidios, sobre todo, en la agricultura.
- Severa disminución a las subvenciones destinadas a la cultura, la educación, la salud, el transporte, etc.
- Reducción de la cobertura de protección social: desempleo, pensiones de jubilación, aportes por natalidad o dependencia y otros.
- Disminución de la ayuda oficial al desarrollo.
- Restricciones al rol de los sindicatos y de la negociación colectiva.
- Privatización de servicios estatales y empresas públicas (aeropuertos, lotería, entre otros).
- España en el 2010 tendrá una deuda (conjunto de las Administraciones Públicas) que ascenderá al 62,5% del PIB (el límite que impone la UE es del 60%). La Deuda pública en el 2010 ascenderá a 556.600 millones de euros. En pagos de intereses por deuda será de 23.200 millones de euros en el 2010 (el 2,21% del PIB). Irlanda tiene una deuda pública superior al 100% de su PIB. En el caso de Grecia su deuda asciende al 115% sobre su PIB (y la tendencia es que llegue al 130% sobre el PIB en el 2014).

## **El neoestructuralismo y el enfoque favorable al mercado**

El Neoestructuralismo, corriente que se opone a los planteamientos de las políticas ortodoxas de estabilización, ajuste y reforma estructural que el FMI y Banco Mundial impulsan, tuvieron respaldo institucional de organismos internacionales como la UNCTAD, el Instituto Mundial de Investigación sobre Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de Naciones Unidas, el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarrollo Social (UNRISD), entre otros. Esta corriente fundamentó su posición mostrando los serios inconvenientes de las políticas prolongadas de austeridad fiscal y monetaria, así como los riesgos en que incurren los países en vías de desarrollo que aplican políticas de liberalización externa indiscriminada, la privatización generalizada de las empresas públicas y la desregulación financiera entre otras razones.

Para diversos economistas, el neoestructuralismo latinoamericano se estaba transformando en una propuesta renovada que se sustentaba en el enfoque estructuralista de la CEPAL, el cual se caracterizaba por el rechazo a las políticas de estabilización y ajuste estructural y a una búsqueda de superar la problemática del subdesarrollo y la pobreza. Esta corriente planteó contribuir a cambiar desde dentro la perversidad de las políticas ortodoxas de desarrollo y rechazar, entre otras causas, el Consenso de Washington. Entre las propuestas más reconocidas está la de reducir la transfe-

rencia de capital hacia el exterior en concepto de servicio de la deuda e ir generando acciones para reducir los efectos que ésta ocasiona, controlar el déficit presupuestario restringiendo el gasto público y al mismo tiempo aumentando los ingresos del Estado (reforma fiscal), impulsando medidas graduales de estabilización y promover un desarrollo que parta “desde dentro” motivando la industrialización.

El neoestructuralismo para Cristóbal Kay<sup>33</sup> (1998), genera más atribuciones a las fuerzas del mercado, la inversión privada y extranjeras directas y determina que el Estado debería regular el mercado y jugar un papel de facilitador y prestador de servicios básicos (salud y educación). En comparación con el estructuralismo, este nuevo enfoque plantea que el Estado solo intervendrá de manera limitada y cuando sea requerido en proteger y dar subsidios a las economías. Para que el neoestructuralismo sea funcional, debe existir un equilibrio macroeconómico, un crecimiento con equidad y reducción de la pobreza, entre otros condicionantes sociales. También plantean una mejor posición en la economía mundial de los países latinoamericanos, bajo los fundamentos que plantea el regionalismo abierto<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Kay, Cristóbal, Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal: Una perspectiva latinoamericana: Nueva Sociedad No. 158, Noviembre-Diciembre. 1998.

<sup>34</sup> Hilda Puerta Rodríguez, del Centro de Investigaciones de Economía Internacional de la Universidad de la Habana plantea, que el Regionalismo Abierto puede interpretarse como la solución que se brinda desde el punto de vista comercial a la contradicción que se produce entre la regionalización y la globalización. Las concepciones relacionadas con el Regionalismo Abierto se refieren a una interacción más equilibrada entre la apertura comercial y políticas explícitas de integración económica. Se pretende

Existieron otros planteamientos dirigidos a la necesidad de hacer un análisis acorde a la diversidad de realidades del "Tercer Mundo" y considerando temas centrales que son comunes en todos los países (comercio internacional, deuda externa, ayuda al desarrollo, pobreza, desigualdad, etcétera), así como el no continuar arrastrando métodos que no se ajustaran a los fenómenos sociales y económicos contemporáneos.

La otra corriente importante es la relacionada con el pensamiento ortodoxo sobre el desarrollo, que en los años noventa da un nuevo giro en su análisis tras la existencia de críticas y escepticismo a la propuesta planteada por la contrarrevolución neoclásica de los ochenta. Entre las principales causas de este replanteamiento que se ha denominado "el enfoque favorable al mercado" se encuentran los negativos resultados en el crecimiento de la renta per cápita de la década de los ochenta en donde se aplicaron fuertes medidas de deflación y desregulación. Otro factor importante de revisión fue la participación de los Estados en las políticas de desarrollo, poniendo de ejemplo el éxito de los "dragones asiáticos" donde el Estado ha desempeñado un papel de vital importancia. Esta corriente retoma el papel

---

balancear -en mayor concordancia con las nuevas reglas planteadas por la Organización Mundial de Comercio- la preferencialidad interna con una relativa liberalización externa, también como vía para lograr un aumento de la competencia en el contexto de un mundo cada vez más globalizado. Se trata así de evitar la existencia de bloques prácticamente cerrados al exterior y que la Regionalización implique una mayor fragmentación del Mercado Mundial. Se incluye asimismo de manera importante la promoción de exportaciones. La Regionalización está liderada por los países más desarrollados que participan en los bloques más exitosos a nivel mundial, en función de las potencialidades de sus economías. Dentro de estos esquemas siempre sobresale una potencia hegemónica que traza las pautas del desarrollo del proceso en función de sus intereses, por ejemplo, Alemania en la Unión Europea, Estados Unidos en el NAFTA o Japón en el Sudeste Asiático. Los señalamientos al Regionalismo Abierto estriban en que tal enfoque no se aplica por igual por parte de los diferentes bloques, es decir, se propugnan medidas a ser llevadas a cabo por los países subdesarrollados mientras que se mantiene, por ejemplo, un alto nivel de proteccionismo sobre todo de carácter no arancelario en la Unión Europea y en el caso del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. En este contexto, a los países desarrollados les corresponde la profundización de la integración, mientras que los subdesarrollados se asocian más a la instrumentación de los principios del Regionalismo Abierto.

que deberían desempeñar los Estados, como un instrumento de sustento y apoyo al crecimiento, sin que sustituya el rol del mercado (crear un entorno competitivo para las empresas, efectuar inversiones en capital físico, promover el desarrollo humano y el medio ambiente, potenciar el desarrollo institucional).

En este ámbito plantean que el Estado debe permitir al mercado funcionar cuando esté en condiciones de hacerlo. En caso de que el mercado no tenga capacidad de funcionamiento, la intervención del Estado sería legítima como medio para potenciar y regular la política social. Es decir, la participación del Estado será positiva siempre que exista armonía con el mercado, como lo plantea el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial en 1991. Los economistas aconsejan que este enfoque debiera ser asumido con suma precaución ya que existen razones para pensar que no es más que un refinamiento (artificial) al planteamiento ortodoxo neoclásico.

Continuando con el análisis del enfoque favorable al mercado, existen varios escenarios económicos y comerciales que en este período influyen y condicionan la cooperación externa en Centro América. Entre las iniciativas más significativas que se inician en esta época se mencionan: el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas); el PPP (el Plan Puebla Panamá) ahora denominado Proyecto Mesoamérica; el tratado de libre comercio entre Centro América, República Dominicana y Estados Unidos; y el Acuerdo comercial entre Centro América y la Unión Europea. A continuación una breve caracterización de estas iniciativas:

**Acuerdo de Libre Comercio de las Américas – ALCA**<sup>35</sup>: El ALCA es una iniciativa para América Latina y el Caribe que puso en marcha el ex presidente estadounidense George Bush (padre), el 27 de junio de 1990. A partir de 1991, la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI-, como parte de su agenda política incluye la temática de la integración regional y sub-regional, así como el fortalecimiento de las

---

<sup>35</sup> La información (estadística y constitutiva) que se utiliza en este apartado proviene de los documentos oficiales que dan sustento a esta Asociación.

relaciones comerciales y económicas entre los países del mundo, generando así, condiciones políticas para plantear la pertinencia de acuerdos o tratados de libre comercio entre regiones y países. Fue en diciembre de 1994, durante la Cumbre de las Américas, en Miami, donde los presidentes de 34 países de la región<sup>36</sup> acuerdan establecer formalmente el ALCA, comprometiéndose a tener condiciones óptimas para su establecimiento el año 2000 y el acuerdo concluido en término de sus negociaciones para finales del 2005. Entre las acciones que se encaminaron está la constitución de 12 grupos de trabajo (que se transformaron posteriormente en 9 grupos de negociación<sup>37</sup>) por parte de los Ministros de Comercio de la Región, quienes elaboraron un plan de acción, el cual contemplaba la recopilación de información sobre las actuales relaciones comerciales que existían bi-regionalmente.

Entre 1995 y 2004 se desarrollaron ocho reuniones Ministeriales. En 1998 se realizó la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile y en 2001 la Tercera Cumbre en Québec, Canadá. En marzo de 1998, como resultado de la Declaración Ministerial de San José, Costa Rica, el ALCA se fortalece por el acuerdo asumido de iniciar las negociaciones.

El ALCA no pudo desarrollarse plenamente de acuerdo a sus objetivos, entre otras causas por la determinación de países de América del Sur de no apoyar la iniciativa y generar procesos alternativos propios e independientes de Estados Unidos. Los gobiernos de la región, en reuniones recientes han manifestado el interés

de volver a las conversaciones para que el ALCA pueda ser retomado. En este marco, es el gobierno mexicano quien retomó la iniciativa de acciones alrededor de este acuerdo. Si bien es cierto, que el ALCA prácticamente desapareció como iniciativa hemisférica, su propósito se mantiene activo por medio de los Tratados bilaterales de libre comercio.

**El Plan Puebla Panamá –PPP<sup>38</sup>**: El PPP debe ser comprendido como parte integral del ALCA. En opinión de los gobiernos participantes, es un instrumento concebido como medio para lograr la inserción de la región centroamericana y el sur de México a la economía regional y como un componente que pretendía facilitar la iniciativa regional del ALCA. Este Plan fue propuesto por el gobierno mexicano, planteando una estrategia compuesta por un conjunto de iniciativas y proyectos a implementar desde el sureste mexicano hasta Panamá<sup>39</sup>. El PPP se formaliza en la Cumbre Extraordinaria sobre Mecanismos de Diálogo y Concertación de Tuxtla, realizado en El Salvador en junio de 2001. El PPP formalmente inició el proceso de constitución el 15 de junio de 2001.

La implantación del PPP estaba contemplada en varios componentes: aplicación de programas de ajuste estructural para crear las bases de esta iniciativa; la inclusión de tratados de libre comercio, que fuera determinando el marco jurídico para garantizar la eliminación de las barreras al flujo de capitales, mercancías y servicios; y la creación de la infraestructura para garantizar el buen funcionamiento del comercio y la inversión en la región.

Organizaciones sociales han planteado que en el PPP se contempla una estrategia de militarización para toda la región, encaminada a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, como parte de las nuevas prioridades de los Estados Unidos. El PPP continuó estableciendo las condiciones para impulsar las grandes

<sup>36</sup> El ALCA estará conformado por 34 países de América Latina y el Caribe: países miembros del TLCAN –Tratado de Libre Comercio del Norte- (Canadá, Estados Unidos y México); MCCA -Mercado Común Centroamericano- (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica); CAN -Comunidad Andina- (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); MERCOSUR -Mercado Común del Sur- (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); CARICOM (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Bahamas, St Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago). Cuba es el único país que no estaría en el ALCA.

<sup>37</sup> Los temas de negociación son: propiedad intelectual, inversión-subsidios, agricultura, acceso a mercados, compras del sector público, servicios, solución de controversias, política de competencia, anti-dumping y derechos compensatorios. Otros temas a negociar: sociedad civil, comercio electrónico, economías más pequeñas, facilitación de negocios y asuntos institucionales.

<sup>38</sup> La información (estadística y constitutiva) que se utiliza en este apartado proviene de los documentos oficiales que los gobiernos han firmado, así como de análisis de diversos economistas y analistas políticos.

<sup>39</sup> Está dirigido a los Estados del sur y sureste de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y a los países Centroamericanos (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

iniciativas mesoamericanas. Los resultados no fueron los esperados, de acuerdo a su plan de acción, fundamentalmente por la existencia de factores políticos en la región que no favorecieron su implementación.

Durante el mes de abril de 2007, se llevo a cabo en Campeche, México la Cumbre de Mandatarios para el fortalecimiento del PPP (gobiernos de: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá) con el propósito de reafirmar su compromiso con el mecanismo y los principios de integración que rigen su misión. Entre los acuerdos y compromisos asumidos y que son parte de su acta firmada se mencionan:

*... "reconociendo que los logros alcanzados y la evolución de los trabajos dentro del Plan Puebla Panamá han permitido profundizar las coincidencias que los países miembros tenemos frente a la integración mesoamericana como una respuesta a los desafíos y oportunidades que nos presenta la coyuntura internacional"; "Impulsar una mayor articulación entre el Plan Puebla Panamá y el Sistema de Integración Centroamericana para lo cual instruimos a su Secretaría General y a la comisión ejecutiva a revisar el Acuerdo de Cooperación Funcional con la Dirección Ejecutiva del Plan Puebla Panamá".*

Ante la falta de concreción, descrédito y rechazo social que se mantuvo contra el PPP, esta iniciativa replanteo sus estrategias de incursión en la región. Al respecto, la organización CIEPAC de Chiapas, México, en sus boletines se manifiesta de la siguiente forma:

"Por dichas razones, el lanzamiento del PPP fue recibido con el fuerte e inmediato rechazo de los

pueblos indígenas y campesinos Mesoamericanos. Esta resistencia, combinada con la recesión global de 2001 y la incompetencia y corrupción de la clase política local, significó una poca inversión y poco avance del PPP en sus primeros años.

Como respuesta estratégica a la resistencia, en 2003 Fox y el BID hicieron que el PPP desapareciera de la escena pública y de los discursos oficiales (Harvey 2006: 216). La estrategia funcionó: académicos y periodistas anunciaron la muerte del PPP, y la resistencia puso su atención en otros temas. Pero bajo el radar, el PPP ha seguido silenciosamente.

Cuando llegó al poder en 2006, el nuevo presidente de México, Felipe Calderón, declaró que iba a relanzar el PPP, después de un período de "reconstrucción". Desde entonces, los funcionarios de la Oficina del Plan Puebla Panamá en la Secretaría de Relaciones Exteriores han estado trabajando en dicha reconstrucción, reduciendo la carta de proyectos de más de 100 a 20. De los 20 que quedan, la mayoría siguen siendo los de infraestructura de carreteras, energía, y telecomunicaciones.

Entonces, la misma estrategia sigue, aunque lo más probable es que va a seguir bajo otro nombre, para romper, al menos aparentemente, con la mala fama del PPP y para ampliar el concepto del proyecto para incluir a Colombia, que entró como miembro pleno del PPP en 2007".

En la página: [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org), se puede encontrar amplia información sobre el PPP/Proyecto Mesoamérica.

El PPP cambió de nombre y en la actualidad se le conoce como "Proyecto Mesoamerica" y está impulsando diversas iniciativas regionales en el campo de la energía, las telecomunicaciones, el turismo, el transporte, infraestructuras (Corredor Pacífico de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas), integración mesoamericana, entre otra diversidad de temas (Para mayor información ver: [www.proyectomesoamerica.org](http://www.proyectomesoamerica.org)).

#### Recuadro 02: Grandes iniciativas mesoamericanas del PPP/Proyecto Mesoamerica.

- Integración vial: Su propósito central es la concreción del Corredor vial del Pacífico, el corredor vial del Atlántico y corredores viales en México. El programa de integración será de 8,977 kilómetros. El costo total será de USD 3,548 millones de dólares.
- Iniciativa mesoamericana de desarrollo sustentable: es la conservación y el manejo de los Recursos Naturales Renovables y la definición de mecanismos participativos en la gestión medioambiental. Dentro de los proyectos que contempla están: desarrollo y armonización de gestión ambiental; mejorar oferta de bienes y servicios ambientales; patrimonio cultural indígena y mejora de las capacidades locales de hombres y mujeres; valorizar económicamente los recursos naturales y generar ingresos; proteger la biodiversidad terrestre, costera y conservar áreas protegidas.
- Iniciativa mesoamericana de desarrollo humano: busca la formación de mano de obra calificada y la promoción del desarrollo microempresarial. Está compuesta por los siguientes proyectos: capacitación para

el trabajo; sistema de información estadística sobre migraciones; Participación de las comunidades afro caribeñas en el desarrollo local; uso, manejo y conservación de los recursos naturales por parte de organizaciones campesinas, indígenas y afro caribeñas.

- Prevención y Mitigación de Desastres: propone acciones dirigidas a la incorporación de la reducción de riesgo, el mercado de seguros, la información hidrometeorológica para la competitividad, entre otros.
- Turismo: se propone acciones dirigidas a la promoción del turismo en la región y fundamentalmente ampliar la cobertura del actual programa "Mundo Maya" (Se puede obtener información sobre le proyecto Mundo Maya en el siguiente sitio web: <http://organizacionmundomaya.org>).
- Facilitación del intercambio comercial: busca promover y facilitar el comercio (facilitación de negocios y homologación de tratados comerciales), la modernización y armonización de aduanas, la promoción de la Pequeña y Mediana empresa Exportadora PYMEX, la integración regional, entre otros temas.
- Interconexión eléctrica: se proponen proyectos dirigidos a generar la interconexión de los países Centroamericanos, la interconexión Guatemala-México, la interconexión Belice-Guatemala y establecer el mercado regional de electricidad. La SIEPAC está prevista de la siguiente manera: interconexión Guatemala-El salvador, México-Guatemala, Honduras-Nicaragua-Costa Rica y Guatemala-Belice.
- Integración de servicios de Telecomunicaciones: el propósito es la construcción regional de una Red de fibra óptica. Se prevé la implementación de Banda Ancha en más de 40 ciudades de la región por medio de las empresas COMTELCA y la UIT, con financiamiento conjunto con el BID. Se contempla tener la Autopista Mesoamericana de la Información y el Marco regulativo.

Fuente: Datos recabados de Barreda y Bartra, Economía política del Plan Puebla Panamá, México, 2002.

- **El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana:** El CAFTA, por sus siglas en inglés, fue propuesto por el Presidente de EE.UU. George Bush (hijo) el 16 de enero de 2002 en la OEA. En enero de 2003, se inicia el proceso de negociación entre los gobiernos de los países de Estados Unidos y Centro América. Para el proceso de negociación se conformaron cinco mesas de trabajo: acceso a mercados (bienes agrícolas, industriales, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, reglas de origen, procedimientos aduaneros, facilitación del comercio, textiles y vestido); servicios e inversión (servicios, inversión, entrada temporal de personas de negocios, comercio electrónico); resolución de controversias y asuntos institucionales (solución de controversias, asuntos institucionales, transparencia, antidumping y derechos compensatorios); laboral y ambiental (temas laborales y medioambientales); y otros temas (compras de gobierno, propiedad intelectual, entre otros). El representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick, y los ministros de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Acuerdo de Libre Comercio en mayo de 2004. Las negociaciones del Tratado terminaron el 17 diciembre de 2003. El DR-CAFTA entró en vigencia el 1° de julio del 2006. Costa Rica se incorpora en el 2009.

#### Recuadro 03: Impactos del DR-CAFTA en la región centromericana<sup>40</sup>.

- En términos de indicadores macroeconómicos con la entrada en vigencia del DR-CAFTA, los supuestos beneficios no se han visto reflejados en las cuentas nacionales. Todos los países suscriptores del Tratado han visto incrementarse el déficit de su balanza comercial con los Estados Unidos, las exportaciones en todos los países han desacelerado su ritmo de crecimiento, mientras que el ritmo de crecimiento de las importaciones y particularmente las estadounidenses ha crecido aceleradamente.
- El Tratado ha profundizado la histórica dependencia económica con los Estados Unidos: cada vez le compramos más, pero Estados Unidos nos está comprando menos. Por tanto, la actual crisis económica estadounidense golpea directamente a nuestras precarias economías, sin que las mismas tengan medios para enfrentar las consecuencias del descalabro financiero estadounidense.
- Existe una dependencia cada vez mayor de nuestros países al tema de las remesas familiares, las mismas tienen un mayor peso en las cuentas nacionales. Los casos de Guatemala, Honduras y El Salvador son los más

<sup>40</sup> La información (estadística y constitutiva) que se utiliza en este apartado proviene de los documentos oficiales que están siendo analizados y utilizados por los gobiernos para su información.

- dramáticos, dado que en ellos dichas remesas representan entre un 17 a 25% de los PIB de estos países.
- Con respecto a la inversión extranjera en aquellos países en los que ha crecido ha sido por la compra de activos de capital nacional (seguros, bancos, etc.); es una inversión extranjera no orientada a la generación de empleo o productiva, sino simplemente a la compra de empresas nacionales. El Tratado no ha significado mejores condiciones para atraer capitales productivos.
  - El impacto del Tratado en la situación fiscal de los países, es en el impulso de radicales reformas tributarias, orientadas a recuperar parte de lo que se deja de percibir, reformas tributarias con énfasis en tipos impositivos universales, que afectan básicamente a los sectores más pobres y vulnerables.
  - Si bien no se puede atribuir el alza de los precios de los granos básicos al DR-CAFTA, es necesario destacar que la crisis alimentaria derivada del mismo, sí es producto de las políticas de apertura comercial, que han generado una dependencia alimentaria innecesaria en la región – innecesaria pues en términos generales los países Centroamericanos son países que tienen las condiciones geográficas, climáticas y territoriales para producir sus propios alimentos. El hecho que ya no lo hagan es producto de una apuesta política, que hoy por hoy se sigue evidenciando como falaz.
  - A la par de profundizar dependencias hacia las importaciones y hacia insumos externos, el DR-CAFTA afecta la soberanía alimentaria por promover exportaciones de cultivos que se van expandiendo y desplazando la producción campesina alimentaria, fenómeno al cual contribuye también la nueva apuesta a los agrocombustibles.
  - Mientras el modelo de desarrollo que el DR-CAFTA ha venido profundizando, ha perjudicado a productores agrícolas y consumidores, es decir a prácticamente toda la población de la región, son las empresas más poderosas las que se han venido beneficiando (a la par de las empresas exportadoras, las empresas importadoras de granos básicos), sin trasladar los beneficios obtenidos a las poblaciones. De hecho, el DR-CAFTA ha fortalecido estos monopolios y oligopolios los cuales mediante prácticas anti-competitivas han agudizado las crisis alimentarias.
  - La supuesta explosión de generación de empleo con la entrada en vigencia del TLC no se ha dado, por el contrario el año 2008 ha presentado fuertes contracciones en el empleo a nivel regional. Ningún país presenta datos que nos demuestren que el DR-CAFTA está promoviendo la generación de empleo, por el contrario el estudio evidencia el cierre constante de empresas maquiladoras, principalmente de textiles, el sector exportador no genera empleo masivamente, y el tipo de empleo que se sigue generando es cada vez más precario. Los derechos laborales se siguen violando sistemáticamente, y particularmente la flexibilidad laboral ha sido el instrumento de las transnacionales para mejorar su “competitividad”, estrategia que si se ha profundizado con la entrada en vigencia del Tratado.
  - En materia de propiedad intelectual se expresan algunas tendencias iniciales, que demuestran que el impacto en el sector informal no ha sido tan fuerte como inicialmente presuponíamos, falta todavía por verificar con más detalle los impactos en las modificaciones a la legislación para la producción de medicinas genéricas, aunque es previsible, que se siga beneficiando a los grandes laboratorios.

Fuente: Información recabada del II Informe Regional sobre los impactos del DR-CAFTA en Centroamérica y República Dominicana, elaborado por la Red Regional de Monitoreo DR-CAFTA, octubre 2008.

- **Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América**<sup>41</sup>: El Acuerdo de Asociación, de acuerdo al mandato negociador y su contenido programático, está estructurado en tres componentes: el diálogo político, la cooperación y el comercio. El componente de diálogo político plantea fortalecer la institucionalidad de las relaciones políticas entre las dos regiones. Generar mecanismos que permitan un intercambio de información en temas de mutuo interés, ya sea de carácter

bilateral o bi-regional. Se propone avanzar en temas sustantivos como el fortalecimiento democrático de los países, fortalecer un Estado de Derecho, promover la defensa de los derechos humanos, generar procesos para consolidar estrategias de protección ambiental, así como la aplicación de otros valores políticos y sociales que contribuyan a dinamizar y desarrollar el Acuerdo de Asociación.

El pilar de Cooperación orienta prioridades estratégicas relacionadas a promover una cohesión social más fortalecida en Centro América y la consolidación del proceso de integración regional. Tendrá como base para el

<sup>41</sup> Este apartado se trabajó con información del libro: Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centro América de Henry Morales y Jesús Garza, 2009.

período 2007-2013 la estrategia regional que está vigente y en proceso de implementación. Este componente lleva implícito una serie de medidas que contribuyan para que el componente de diálogo político y de comercio se pueda desarrollar.

El componente de comercio es sin duda el aspecto más importante del Acuerdo de Asociación. Se plantea establecer una zona de libre comercio entre las dos regiones. Ampliar la gama de lazos económicos más allá de los generados por medio del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP Plus), en donde diversos productos de Centro América circulan al mercado europeo con "0" aranceles o en su caso, aranceles preferenciales. Se incluyen en esta negociación la liberalización de las inversiones, la apertura de compras gubernamentales y apertura la venta de servicios de transporte, energía y agua. Genera también marcos legales de protección a las inversiones europeas en la región centroamericana. En los apartados siguientes se amplía cada uno de los componentes del Acuerdo.

En el ámbito de las relaciones comerciales, la UE ha iniciado diferentes procesos de negociaciones con América Latina y el Caribe. Las relaciones se vieron fortalecidas en los años noventa, al generarse una mayor promoción comercial entre las regiones. Los factores que resaltaron en este cambio de política fue la apertura económica que América Latina estaba otorgando a Europa y los efectos de la nueva política de Estados Unidos de liberalización de su mercado interno, entre otras causas. La UE aceptó y ratificó los Acuerdos de Tercera<sup>42</sup> y Cuarta generación<sup>43</sup> como respuesta a este

nuevo escenario. Para facilitar su intervención en la Región, la UE determinó una caracterización identificando criterios de crecimiento y desarrollo de cada país. Durante la Cumbre Europa-América Latina y el Caribe, realizada en Guadalajara en mayo de 2004, los mandatarios centroamericanos y europeos reafirmaron el interés de ambas regiones, de un Acuerdo de Asociación que incluyera un área de libre comercio, como un medio para fortalecer el proceso de integración económica regional. El Acuerdo en su parte comercial estaría definido sobre el programa de Doha. Fue a partir del 2007 que el proceso se oficializa e inicia el proceso de negociación. En términos comerciales, la UE fundamenta sus intervenciones con base en la estrategia de "Agenda Global", que tiene como objetivo la apertura de mercados por medio de la liberalización multilateral del comercio. Propósito central es generar condiciones políticas y económicas para que las empresas europeas puedan tener un fomento y crecimiento en sus negocios e inversiones.

Las relaciones comerciales entre CA y la UE se han venido desarrollando bajo el Sistema General de Preferencias (SGP<sup>44</sup>). De acuerdo a la UE, es un sistema que permite un acceso preferencial de productos selectos de la región al mercado europeo los cuáles ingresan con "0" aranceles o preferenciales. Este sistema amplía y profundiza las relaciones de cooperación económica, comercial y de desarrollo, teniendo de base la equidad, el respeto y el beneficio, así como refuerza e institucionaliza las relaciones entre dos regiones. Promueve acciones para fortalecer el proceso de integración en la región centroamericana y da asistencia financiera y de cooperación técnica-científica orientada a generar desarrollo rural, social, agrícola e industrial.

<sup>42</sup> Los acuerdos de tercera generación entre la UE y América Latina, de acuerdo a Arenal (2000), traen significativas novedades y avances respecto de los anteriores acuerdos. Este Acuerdo se sustenta en las "Nuevas Orientaciones para la Cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90", que el Consejo aprueba en diciembre de 1990. El propósito, responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia, el desarrollo y la globalización.

<sup>43</sup> Los acuerdos de cuarta generación determinan el fortalecimiento de las relaciones entre las partes partiendo de principios de reciprocidad y de intereses comunes. Se establece un nuevo modelo de relación que se califica de "Asociación" política y económica. Estos acuerdos pretenden establecer en un mediano plazo zonas de libre comercio, así como intensificar la cooperación política, científico-técnica y cultural.

<sup>44</sup> El SGP (Sistema General de Preferencias) es un régimen de preferencias unilaterales comerciales otorgadas por la Unión Europea a los países en desarrollo como parte de sus compromisos asumidos en la OMC. El SGP es una norma de la UE que permite obtener concesiones en materia de aranceles a un importante grupo de productos que los países o regiones exportan al mercado Europeo. El SGP tiene vigencia hasta diciembre del 2008 (Definición obtenida de la página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador).

El SGP sufrió una modificación en el 2005 pasando a ser SGP Plus<sup>45</sup>, el cual permite el acceso a nuevos productos, nuevos miembros, transferencias de productos clasificados como sensibles, ampliaciones de preferencias, inclusión de países más necesitados, aplicación de criterios para fomentar un desarrollo más sostenible y gobernanza en los países. En este sistema no están contemplados aquellos productos que los europeos consideran sensibles: banano, azúcar, carne de cerdo, carne de pollo, ni productos elaborados que pueden afectar industrias europeas: café tostado y molido, chocolates etcétera. Es decir, existe un mercado para materias primas no así para productos industrializados.

En la lógica de la apertura de mercados, se supone que mecanismos como el SGP/Plus, contribuyen a aumentar las exportaciones de los países pobres a Europa, situación que para Centro América, después de casi 10 años de contar con este sistema, no han aumentado las exportaciones: Costa Rica continúa siendo el principal exportador de la región a Europa con el 65% del total de las exportaciones regionales, seguido por Honduras con un 17.5 %, los demás países del área abarcan en su conjunto únicamente el 17.5% de la exportaciones regionales a la Unión Europea.

En otras palabras, el SGP/Plus no ha contribuido a aumentar las exportaciones de Centro América hacia Europa, y esto se debe a que los principales obstáculos para que los productos procedentes de países pobres tengan acceso al mercado europeo no se deben a si están gravados o no, sino en lo difícil que es superar las barreras no arancelarias tales como: medidas fitosanitarias, trazabilidad bovina, bienestar animal, entre otras razones.

De hecho, el mantenimiento y garantía del SGP/Plus para Centro América en el marco del Acuerdo de Asociación no asegura que mejorarán las exportaciones a Europa y tampoco apuestan a eso los negociadores/as. La apuesta esta fundamentalmente en la atracción de inversiones. Lo que tampoco es seguro, pues la

llegada de capitales extranjeros a nuestros países no depende de que se cuente con un marco preferencial o tratado de libre comercio, sino de las concesiones en materia fiscal, laboral y de recursos naturales que se pueden ofrecer a los inversionistas.

Si Europa está interesada en el Acuerdo de Asociación, no solo es porque puede conceder siempre el SGP/Plus y promover inversiones en Centro América, sino que, además, a sus grandes corporaciones e inversionistas les gustaría contar con un marco jurídico e institucional que facilite la movilización interregional de bienes, capitales y servicios, mayores períodos de protección a derechos de propiedad intelectual, participación en las compras públicas y otros temas que no han podido consensuar o garantizar en la OMC. Es decir, alcanzar los mismos privilegios que ya obtuvo Estados Unidos con el DR-CAFTA.

Tratado que es también un atractivo interesante para aquellas empresas europea que instaladas en Centro América pueden aspirar a colocar sus productos en el mercado norteamericano y viceversa. El Acuerdo Comercial (Zona de Libre Comercio) estaría alcanzando magnitudes más amplias y ambiciosas que las dictadas por la Organización Mundial del Comercio, ya que se plantearía la liberalización de las inversiones. Otros sectores que estarían incluidos sería el de energía, transporte y agua (compras gubernamentales).

En la actualidad, los niveles de intercambio comercial entre las dos regiones son significativamente limitados. El mercado centroamericano significa el 0.4% del comercio global de la Unión Europea. Y la Unión Europea significa el 14% del total del comercio regional de Centro América.

Los sub-grupos de trabajo que negociaron el Acuerdo de Asociación son los siguientes:

Aranceles y medidas no arancelarias; Reglas de origen; Asuntos aduaneros y facilitación del comercio; Obstáculos técnicos al comercio; Medidas sanitarias y fitosanitarias; Instrumentos de defensa comercial; Servicios, establecimiento y movimiento de capital; Compras públicas; Propiedad intelectual; Comercio y competencia; Comercio y desarrollo sostenible; Solución de controversias, asuntos institucionales y horizontales.

<sup>45</sup> La principal diferencia consiste en la liberación total arancelaria para los productos sensibles en el régimen especial de estímulos, frente a una rebaja parcial, para los mismos productos sensibles, en el régimen general. Respecto a los productos no sensibles en ambos regímenes la liberación es total.

El Acuerdo de Asociación fue firmado el 19 de mayo de 2010 en Madrid, España. La siguiente etapa es la revisión legal de cada uno de los componentes del Acuerdo, su traducción a los idiomas oficiales y el inicio de su ratificación por cada uno de los Parlamentos (Congresos) de la Unión Europea y de los países centroamericanos. Los gobiernos centroamericanos coinciden en que se lograron beneficios importantes para la región con el Acuerdo. Para el SICA la firma del Acuerdo es un "hito histórico" por lo cual manifiestan su beneplácito por la firma. Los empresarios centroamericanos celabran la firma y ven en el Acuerdo una "puerta" que se abre para los intereses económicos regionales. Entre las voces regionales críticas y de rechazo a la firma del Acuerdo están: El Colectivo Centro América por el Diálogo –CAD-, la Alianza Social Continental –ASC-, la Vía Campesina, la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe –CSACC-, la Confederación Centroamericana de Trabajadores –CCT-, entre otras expresiones. En el marco de la IV Cumbre de los Pueblos (Enlazando Alternativas), diversas organizaciones latinoamericanas y Europas alzaron su voz contra los Acuerdos de Asociación y en rechazo a los mismos.

Durante los días 15-19 de noviembre de 2010 en El Salvador, los equipos técnicos de la Unión Europea y Centroamérica realizaron una nueva ronda de trabajo para implementar una revisión legal y jurídica de los textos del Acuerdo de Asociación. Según los negociadores centroamericanos, se estima que la vigencia del Acuerdo será antes que concluya el beneficio del SGP a finales del 2011. En este marco, el Comité Económico y Social Europeo –CESE- ha venido planteando la necesidad de que el Acuerdo de Asociación incorpore disposiciones para que existan comités mixtos de la sociedad civil de seguimiento al Acuerdo, que puedan tener un carácter consultivo, sobre todo en aquellos aspectos que afecten temas laborales.

En otro orden de acontecimientos, durante la IV Reunión de Comisiones de la Asamblea Euro-Latinoamericana –EUROLAT- realizada en Ecuador en noviembre de 2010, más de 150 parlamentarios/as de Europa y de América Latina pertenecientes a esta agrupación firmaron una declaración para la no ratificación de los Acuerdos de Asociación (UE-

CA, Colombia y Perú). En la declaración se establece que:

*"Consideramos que los tratados de libre comercio, que han sido firmados entre la Unión Europea y América Latina, se inscriben en la matriz primaria exportadora que ha predominado en la historia de los países de América Latina. Este enfoque de "inserción" en el mercado mundial, limita las posibilidades de estructurar nuevas visiones sobre el desarrollo sostenible como la impulsada en varios países andinos y conocida como "Buen Vivir". Los acuerdos negociados son asimétricos, responden ante todo a los intereses de la UE en la región, mientras que para América Central, Colombia y Perú las ventajas se traducen en la consolidación del acceso a mercados otorgado ya por la UE bajo el SGP Plus; a la vez que acrecientan los conflictos socio-ambientales en la región. Invitamos a todos los parlamentos concernidos en la ratificación de los Acuerdos en Europa, Centroamérica, Colombia y Perú a asumir la deliberación pública sobre los impactos sociales, ecológicos y económicos de los mismos, y votar en consecuencia NO a la ratificación de los acuerdos que lesionen los intereses sociales, económicos, culturales y ambientales de los pueblos de las regiones centroamericana y andina".<sup>46</sup>*

## El enfoque del desarrollo humano

A partir de la década de los noventa hasta la actualidad, uno de los enfoques más utilizados en la cooperación es el definido como "desarrollo humano", el cual fue adoptado por la ONU en 1986 y en el cual se establece que "el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".

El desarrollo humano determina tres principales indicadores, en donde el capital humano se transforma en un medio imprescindible para el crecimiento económico: la longe-

<sup>46</sup> Datos recabados de la revista: Observatorio CA-UE, No. 23 del ICAES.

vidad, que se determina según la esperanza de vida al nacer; el nivel de educación que mide la capacidad de adquirir conocimientos (grado de alfabetización de los adultos y el promedio de años de escolarización), comunicarse y participar socialmente; el ingreso<sup>47</sup> determina la capacidad de adquisición que permita llevar una vida sana, tener movilidad física y social, vida comunitaria y consumo.

Para que la fórmula que propone el desarrollo humano sea funcional, se deberán aplicar simultáneamente las tres variables definidas, concluyendo que no habrá capital humano si las personas no poseen un adecuado nivel de educación y un determinado nivel de ingresos. Se incluye en esta definición el derecho de las personas a la libertad política, al derecho económico, social y cultural. En este contexto en 1995, como resultado de la Cumbre sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague (Dinamarca), los gobiernos participantes consideraron que el desarrollo debe basarse en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua, la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos, éticos y de los orígenes culturales de las personas. Entre otros compromisos asumidos en esta Cumbre, se concluyó trabajar para lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.

El desarrollo humano es un concepto que se ha ido construyendo de manera permanente. El PNUD concibe la calidad de vida como algo no estático que requiere análisis y ajustes dinámicos en su tratamiento. El desarrollo humano tiene su sustento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948. La definición hace referencia a las oportunidades del ser humano, pero no así a los derechos humanos, así como también no determina una protección y salvaguarda jurídico-política. El concepto que se determina en la Declaración Universal plantea: *“El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del*

*desarrollo, las tres más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles”.*

El desarrollo humano determina en sus postulados la necesidad de promover una satisfacción de las necesidades humanas, ubicando al ser humano como el ente protagónico y dinamizador de su propio desarrollo. El Estado tiene una función de promoción y de estímulo para garantizar que las acciones tengan una orientación de abajo hacia arriba desde una perspectiva de autodependencia. Lo anterior rompe con el modelo actual de desarrollo donde la persona es considerada como un objeto, la cual depende de otros factores externos (grupos económicos, políticos, militares, comercio, etcétera) y donde el Estado asume una posición marginal.

El PNUD<sup>48</sup> plantea que el desarrollo a escala humana como enfoque, se ubica dentro de la corriente nacionalista popular, que señala la importancia de fortalecer el Estado y hacerlo eficiente en función de objetivos nacionales y que vela por la soberanía de los países. Este enfoque pone al Estado como el ejecutor de la inversión pública y que promueve una auténtica inversión privada, generador de pleno empleo, la participación de todos los empresarios nacionales (pequeños, medianos y grandes empresarios), la participación de la clase trabajadora y una distribución eficiente de la tierra. Otro aporte que hace el enfoque de desarrollo a escala humana es la búsqueda de romper con los viejos esquemas de pensamiento, que permita un desarrollo más integral, más equitativo en lo económico y más participativo en lo social. Existen tres principios esenciales del enfoque: la participación (las personas son gestoras de su propio destino); la equidad (es preciso eliminar todas las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas, políticas y sociales); y la sustentabilidad<sup>49</sup> (la aspiración

<sup>48</sup> PNUD. Informe de desarrollo humano en El Salvador. ONU, 2003.

<sup>49</sup> De acuerdo a Rodríguez (2003), la definición del enfoque del desarrollo sustentable comienza en 1987 y fue fundamentado tras la publicación del informe Nuestro Futuro Común, que se le denominó Informe Brundtland.

<sup>47</sup> De acuerdo al PNUD, el ingreso se determina por el nivel de vida que el PIB real per cápita proporciona a un país.

ética de asegurar igualdad de oportunidades, tanto a las generaciones presentes como futuras y en la necesidad práctica de garantizar la supervivencia del planeta y su hábitat). Y de forma transversal el crecimiento económico como el marco que permitirá su concreción<sup>50</sup>.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el crecimiento económico es considerado como esencial planteado como un proceso sostenible y más equitativo, generador de un mejor bienestar. El enfoque de desarrollo humano generó a inicios de los años noventa, una controversia teórica porque planteó un pensamiento de desarrollo diferenciado y en

---

Este informe planteó varias causas como las responsables de la problemática social, económica y ambiental a nivel mundial, entre las cuales destacan: los problemas ambientales insostenibles como consecuencia del desarrollo industrial (efecto invernadero, desaparición de especies) y todos aquellos problemas sociales que estaban originado sufrimiento humano, pobreza y exclusión. La propuesta de desarrollo sostenible busca conciliar el crecimiento económico (desarrollo) con el respeto del medio ambiente (sostenibilidad ambiental). El informe Brundtland plantea que el desarrollo sostenible es "aquel desarrollo que satisfice las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la habilidad de futuras para satisfacer sus propias necesidades". El Informe Brundtland fue la base para el análisis, declaración (Declaración de Río) y elaboración de propuestas (Programa o agenda 21) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (179 países), llevado a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, denominada La Cumbre de la Tierra. La Agenda 21 se comienza a aplicar en 1992. Es dirigida por la ONU y orientada fundamentalmente hacia los gobiernos, organismos internacionales y sectores que desarrollarán actividades económicas y humanas, que tuvieren una repercusión en el medio ambiente. El programa fundamentaba su agenda en las causas que originan deterioro y riesgos a la sostenibilidad del planeta, fundamentalmente las políticas de gobierno, que perpetúan las diferencias económicas entre y dentro de los países; y el aumento de la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo en todo el mundo. La Agenda plantea los siguientes objetivos: lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades e intereses comunes". En junio de 1997 se elabora el primer informe de avances y cumplimiento de la Agenda 21, denominado Río + 5, el cual plantea limitados avances y en algunos casos, profundización de la problemática ambiental a nivel mundial (el agotamiento de la capa de ozono, el cambio climático, el aumento de desechos sin reciclaje, la distribución y existencia de agua potable y la degradación de los bosques), creando pesimismo y desmotivación, a lo anterior se suma la no ratificación del Convenio de Kyoto por países como Estados Unidos.

<sup>50</sup> PNUD. Informe de desarrollo humano en Venezuela. ONU, 2000.

contraposición a los principios del Consenso de Washington. Los promotores del Consenso hicieron una reforma a sus postulados originales y le denominaron "Consenso de Washington Ampliado"<sup>51</sup>, haciendo énfasis en una profunda reforma institucional. La diferencia entre los dos planteamientos residía en que el Consenso de Washington continuaba sus políticas en la búsqueda de la ampliación del ingreso y el enfoque de desarrollo humano proponía una ampliación de todas las opciones de desarrollo humanas de forma integral a nivel económico, social, político, cultural y ambiental.

Existen críticas desde el enfoque de desarrollo humano hacia las políticas del Consenso de Washington, particularmente en lo relacionado con el fracaso que se ha tenido en la generación de un crecimiento económico que no ha procurado bienestar y ha sido incapaz de reducir la pobreza, en donde las desigualdades sociales han aumentado, ha provocado migraciones económicas de forma masiva y una creciente degradación ambiental. Para Amartya Sen, *"el desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma"*.

Durante la década de los años noventa, la CEPAL elaboró informes que integran diversos temas e índices calculados para ir midiendo el nivel de avance del desarrollo en la Región y ha señalado lo siguiente: *ha existido avances en desarrollo humano en las últimas tres décadas en los países en vías de desarrollo; existen diferencias en el ingreso entre los países del norte y del sur, aunque ha existido una mayor acercamiento en términos del desarrollo humano básico; existe disparidad en desarrollo humano entre áreas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres; se puede alcanzar un desarrollo humano digno aún existiendo*

---

<sup>51</sup> Consenso de Washington ampliado: Gobernabilidad corporativa, combate a la corrupción, mercados laborales flexibles, nivelación de acuerdos en la OMC, fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera, apertura prudente de la cuenta de capitales, no sistemas intermedios de tipo de cambio, estabilidad monetaria garantizada por la Banca Central Independiente, redes de seguridad social y estrategias de reducción de pobreza. Tomado del informe de desarrollo humano de El Salvador, PNUD, 2003.

*niveles bajos de ingreso; la existencia de un crecimiento económico y un progreso humano requerirá de una distribución más igualitaria en el ingreso y en el gasto social; es necesario que existan los subsidios sociales en alimentos y salud, sobre todo en los grupos sociales más marginados por la desigualdad que genera el libre mercado; los países en vías de desarrollo pueden alcanzar un desarrollo humano y un crecimiento económico al mismo tiempo, siendo éstos complementarios; para que exista un desarrollo humano favorable en los países en vías de desarrollo, requerirá que los países ricos transfieran recursos a los países pobres; el desarrollo humano demanda una plena participación de la sociedad civil; reducir las tasas de crecimiento poblacional en los países pobres será vital y necesario para que mejoren su nivel de desarrollo humano; las ciudades son los centros donde existe mayor crecimiento poblacional en los países en desarrollo; deben aplicarse estrategias sustentables en la resolución de las demandas y necesidades actuales para que garantice a las generaciones venideras la satisfacción de sus propias necesidades.*

De acuerdo al PNUD, entre los temas de mayor relevancia que en la actualidad está planteando el enfoque de desarrollo humano están:

- El progreso social: mayor acceso a la educación, mejores servicios de nutrición y salud;
- La economía: la importancia del crecimiento económico como medio para reducir las desigualdades y mejorar los niveles de desarrollo humano;
- La eficiencia en términos de uso y disponibilidad de los recursos. El desarrollo humano propicia el crecimiento y la productividad, siempre y cuando este crecimiento beneficie de manera directa a las personas pobres, las mujeres y otros grupos marginados;
- La igualdad en cuanto al crecimiento económico y otros parámetros del desarrollo humano;
- La participación y la libertad, en especial mediante el empoderamiento, la gobernabilidad democrática, la igualdad de géneros, los derechos civiles y políticos y la libertad cultural, particularmente en los grupos marginales definidos por parámetros tales como urbanos/rurales, sexo, edad, religión, origen étnico, parámetros físicos y mentales, etc.;

- La sostenibilidad para las generaciones futuras, en términos ecológicos, económicos y sociales;
- La seguridad humana: la seguridad ante amenazas crónicas de la vida cotidiana tales como el hambre y las discontinuidades repentinas como la desocupación, la hambruna, los conflictos, etc.

Son diversas críticas las que se han vertido alrededor del enfoque de desarrollo humano:

- Que no existen evidencias de que las recomendaciones emanadas por los informes de desarrollo humano planteen cambios en las políticas de los países.
- Que no se ha logrado influir en la ampliación de recursos internacionales para aplicar los postulados plantados en el enfoque por parte de los gobiernos.
- Que existen dudas sobre la validez de las conclusiones emitidas en los informes por la mala interpretación de la evidencia estadística, la cual contempla interpretaciones incorrectas y de información poco fiable.
- La excesiva importancia que se le da al PIB como medida de desarrollo en la determinación del índice de desarrollo humano.
- La arbitrariedad en la elección de ponderadores para los indicadores (metodología) y la poca importancia que reciben los ingresos altos.
- La información con la cual se estiman los indicadores es considerada en muchos casos de mala calidad, no existe una amplia disponibilidad de datos, con proyecciones y estimaciones fuera de contexto.
- El peso del análisis que se hace desde la perspectiva del desarrollo humano recae en factores internos de los países con un limitado énfasis y relación con factores externos que influyen de manera directa en el desarrollo de los países (crisis internacionales, deuda externa, dependencia económica o política, entre otros).
- Existen condiciones objetivas que influyen directamente en la posibilidad de crecimiento y desarrollo de las personas que no son abordadas de manera categórica: lucha contra las riquezas (problemas estructurales), debilidad o infuncionalidad de los Estados (necesidad de refundar en algunos casos los Estados), el desafío de contruir democracias reales y participativas desde la perspectiva de los derechos humanos, entre otros.

## Enfoque de derechos humanos

La Organización de Naciones Unidas<sup>52</sup>, en el marco de su programa de reforma en 1997 enfatizó el reconocimiento de los derechos humanos como parte intrínseca del desarrollo. La propuesta buscaba generar nuevas propuestas que fueran más allá de la simple identificación y satisfacción de las necesidades básicas de las personas y reconocer más ampliamente sus derechos inherentes, es decir reemplazar el criterio de buscar la satisfacción de necesidades sino generar obligaciones que permitan el acceso a esos derechos.

Este nuevo enfoque hace énfasis de manera global en los avances alcanzados en el marco del enfoque de desarrollo humano. La ONU enfatiza en la necesidad para que *"todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos"*. Señala que *"en un enfoque a la programación y a la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, la meta de todas las actividades es contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos"*<sup>53</sup>. El enfoque plantea que *"los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. Los principios de derechos humanos guían la programación en todos los sectores, tales como salud, educación, gobernabilidad, nutrición, agua, y sanidad, VIH/SIDA, empleo y relaciones*

*laborales y la seguridad social y económica. Esto incluye toda la cooperación para el desarrollo dirigida hacia el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio y la Declaración del Milenio. En consecuencia, los estándares y principios de derechos humanos guían tanto a la Evaluación Común del País como al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo"*<sup>54</sup>.

De acuerdo a la propuesta de la ONU, el enfoque de Derechos se fundamenta en diversos principios de derechos humanos, entre los cuales se indican: la universalidad y la inalienabilidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la interrelación, la no-discriminación y la igualdad, la participación y la inclusión, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas y el imperio de la ley. Otro de los fundamentos de éste enfoque de acuerdo a la ONU es que la *"cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "detentores de deberes" para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos"*.

La ONU ha identificado una serie de condiciones necesarias para aplicar el enfoque basado en los Derechos Humanos, entre los cuáles sobresalen<sup>55</sup>: el uso de buenas prácticas de programación; evaluación de la capacidad de los titulares de derechos a reclamar sus derechos y de los detentores de deberes a cumplir con sus obligaciones; evaluación y monitoreo de ambos resultados y procesos guiados por los estándares y los principios de derechos humanos: generación de información por medio de las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos, las personas son reconocidas como actores claves en su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos de productos y servicios, la participación constituye a la vez un medio y una meta, las estrategias potencian y no debilitan, los resultados y procesos son monitoreados y evaluados, el análisis es participativo (todos los actores y participantes), se prioriza la atención en los grupos marginales, desfavorecidos y grupos excluidos; el proceso de desarrollo es de propiedad local; la meta de los programas es reducir la disparidad; tanto los enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba son

<sup>52</sup> La información aquí presentada fue recabada del documento de un documento público titulado: ONU, Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> *Ibíd.*

aplicados en sinergia; el análisis de la situación se aplica para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo; las metas mensurables y los objetivos son importantes en la programación, las alianzas estratégicas se crean y se apoyan, los programas apoyan la responsabilidad de todos los actores y participantes.

El enfoque de desarrollo sobre la base de los derechos humanos está siendo cada vez más aplicado por los organismos bilaterales y multilaterales en su diseño de políticas y estrategias de desarrollo. Las mismas declaraciones internacionales como la de París, están fuertemente sustentadas en este enfoque, en muchas de sus recomendaciones y aplicaciones programáticas y metodológicas. Existe la determinación que el desarrollo debe tener como condición imprescindible una perspectiva de los derechos humanos para garantizar, de acuerdo a la ONU, la libertad, el bienestar y la dignidad de cada ser humano.

dades de otros actores no estatales cuyas acciones tienen un impacto sobre los derechos de las personas: empresas y agencias de cooperación y desarrollo entre ellos.

**Participación:** Todas las personas y grupos sociales tienen derecho a una participación activa, libre y significativa en el desarrollo. La participación es el correlato de la rendición de cuentas. El enfoque de derechos concibe la participación como un fin en sí mismo, y como un medio para exigir a los titulares de obligaciones el cumplimiento de sus responsabilidades.

**Empoderamiento:** El enfoque de derechos concibe a las personas como sujetos de su propio desarrollo, más que como beneficiarias pasivas de las intervenciones de desarrollo. Desde este enfoque se busca dar a las personas, especialmente a las más desfavorecidas, el poder, capacidades y acceso a los recursos que les permitan exigir sus derechos y tener control sobre sus propias vidas.

Fuente: Elaborado con información de Naciones Unidas, 2003.

#### Recuadro 04: Principios del enfoque de Derechos

**Articulación con los estándares de derechos humanos:** El enfoque de derechos define los objetivos del desarrollo en términos de realización de los derechos establecidos en los instrumentos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos, y estructura el trabajo de desarrollo en torno a los principios de inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todo el conjunto amplio de derechos humanos –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos-.

**Igualdad, no discriminación y atención a grupos en mayor situación de vulnerabilidad:** El principio de igualdad de resultados demanda prestar atención preferente a aquellas personas y grupos que sufren discriminación: mujeres, personas con necesidades especiales, población LGBT (Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y transgénero), jóvenes y ancianas/os, población rural, pueblos indígenas y afrodescendientes, etc.

**Rendición de cuentas:** La operativización de este principio implica identificar las brechas de capacidades de los titulares de obligaciones para cumplir con sus deberes, y las brechas de capacidades de los titulares de derechos, especialmente los más desfavorecidos y discriminados, para exigir sus derechos de manera eficaz. Aunque el Estado es el principal titular de obligaciones, cada vez en mayor medida se empiezan a considerar las responsabi-

## Enfoque del Decrecimiento

Desde hace algún tiempo, en distintos círculos de discusión política y académica, se ha colocado a debate el análisis sobre el enfoque del decrecimiento. Como sostiene Enrique Left<sup>56</sup>, “el decrecimiento de la economía no sólo implica la deconstrucción teórica de sus paradigmas científicos, sino de su institucionalización social y de la subjetivización de los principios que intentan legitimar a la racionalidad económica como la forma suprema e ineluctable del ser en el mundo”.

Este debate, busca colocar un análisis político sobre el actual modelo neoliberal y sus efectos perversos, e insinuar la necesidad de reconstruir las actuales relaciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales. Hay una crítica implícita al actual modelo de crecimiento capitalista incluyendo la necesidad de implantar un sistema contracorriente con nuevos principios y valores, no necesariamente enfocados desde una racionalidad económica.

<sup>56</sup> Enrique Left: decrecimiento o desconstrucción de la economía: hacia un mundo sustentable.

Se hace hincapié en buscar una nueva racionalidad ambiental.

La economía del decrecimiento apunta a generar relaciones comerciales más justas orientadas a generar menos dependencia de unas naciones con otras. Su enfoque va dirigido a preservar el medio ambiente, y promover derechos elementales de justicia social, necesarios para la subsistencia social y biológica de la humanidad.

En este contexto, Paco Fernández<sup>57</sup>, nos plantea que la idea del decrecimiento, viéndolo desde una perspectiva histórica, se interpreta como una "radicalización de la noción de crecimiento cero, propuesta en su momento para hacer frente a las primeras manifestaciones de la crisis ecológica... La sucesión de catástrofes medioambientales que se han producido desde entonces y el análisis de los efectos previsibles del cambio climático y del calentamiento global han llevado a que, hoy en día, algunas personalidades próximas a las instituciones estén proponiendo medidas de contención parecidas a las que proponían hace muchos años los primeros denunciantes de la crisis".

En este debate queda nuevamente en entredicho la revisión de acepciones que en el marco del desarrollo sostenible se han producido. Fernández menciona a Serge Latouche, quien plantea que "desde que apareció en el Informe Brundtland, el concepto de desarrollo sostenible es como el infierno, que está empedrado de buenas intenciones. El desarrollo se ha convertido en "una palabra tóxica" o, como dirían los teóricos de la Escuela de Frankfurt, "deshonrada", porque cuando se engancha el adjetivo sostenible al concepto de desarrollo lo que en realidad se está haciendo es no poner en cuestión el tipo de desarrollo actualmente existente, sino simplemente añadir un componente ecológico espúreo".

Giorgio Mosangini<sup>58</sup> plantea que "mientras no salgamos del paradigma económico dominante, desarrollo y sostenibilidad seguirán siendo incompatibles. El progreso técnico y la mejora de la eficiencia no sirven para nada si no

reducimos el consumo y no salimos del modelo de crecimiento". Para Mosangini, el camino del decrecimiento implica respuestas políticas y cambios radicales (filosófico y cultural) en nuestras sociedades. Plantea, que el decrecimiento defiende el rechazo a la valoración estrictamente económica y monetaria que domina nuestras sociedades, y en el cuál el PIB y la medición del crecimiento, son incapaces de medir y valorar la justicia social o la conservación de la naturaleza. Se tiene que generar un desprendimiento del actual modo de vida que es incompatible con la subsistencia del planeta. Se deben promover nuevas formas de socialización, organización social y económica.

Mosangini plantea diversas propuestas para dinamizar el enfoque del decrecimiento, entre los que se menciona:

- *Conservación:* Un elemento básico de los caminos del decrecimiento es poner la conservación de la biósfera y el respeto de los grandes equilibrios ecológicos como principios rectores que moldeen todo sistema productivo y social. Destaca la necesidad de reducir el consumo para reducir el agotamiento de nuestros recursos vitales al mínimo compatible con una supervivencia razonable de la especie (Georgescu-Roegen 1997). Nuestros modelos de economía y sociedad tienen que volver a respetar la capacidad de carga de la tierra y reconocerse como lo que son: subsistemas dependientes de la biosfera.
- *La energía:* Todo nuestro modelo de desarrollo se sustenta actualmente en el desgaste de recursos no renovables (a escala temporal humana). Para alcanzar la sostenibilidad ecológica, tendremos que sustentarnos en "las energías disponibles como "ingreso", es decir: la solar, la eólica y, en parte, la biomasa (madera) y un poco de hidráulica. Debe existir una reducción drástica de nuestro consumo energético. En una economía sana, la energía fósil desaparecería (Cheynet y Clémentin 2004). Las consecuencias del fin de la era del petróleo son impredecibles. El aspecto energético es clave en las perspectivas futuras de agravación de las crisis ecológicas y sociales del planeta.
- *Los bienes relacionales:* Un camino claro hacia la sostenibilidad social y ambiental pasa por promocionar la producción de lo que Mauro Bonaiuti ha llamado bienes relacionales. En "una realidad como la nuestra, desbordante de mercancías pero con graves carencias en el ámbito de los servicios públicos y sociales, sería quizás

<sup>57</sup> Paco Fernández Buey: ¿Es el decrecimiento una utopía realizable?.

<sup>58</sup> Giorgio Mosangini: decrecimiento y cooperación internacional.

posible desplazar progresivamente el baricentro de la economía de la producción de bienes materiales a la producción de bienes sociales.” Se trataría por lo tanto de reducir drásticamente la producción de bienes de consumo a favor de bienes durables y relacionales, superando la ceguera de la economía neoclásica al reducir el bienestar y el valor al flujo de bienes que somos capaces de consumir.

- *Feminismo:* Para el decrecimiento, el feminismo constituye tanto un antecedente teórico de algunas de sus reflexiones como un aliado muy valioso en la defensa de sus planteamientos. El pensamiento feminista nos ha enseñado cómo la economía dominante convierte en invisible gran parte del trabajo aportado por las mujeres. El proceso productivo no se sustenta solamente en el trabajo remunerado que permite producir bienes y servicios, sino también en el trabajo no remunerado que permite la reproducción social y de la clase trabajadora. Sin el trabajo doméstico y el cuidado de las personas y de sus relaciones, el sistema económico no podría perpetuarse. En unas sociedades de decrecimiento, volcadas en garantizar la reproducción y la sostenibilidad natural y social, las capacidades de las mujeres y los conocimientos acumulados por el movimiento feminista serán claves para universalizar prácticas y valores hoy en día considerados femeninos.
- *Redistribución:* Desde la propuesta del decrecimiento, la construcción de alternativas tiene que ver con el protagonismo de la distribución de la riqueza. Para la economía neoclásica la distribución está supeditada a la producción. Para el decrecimiento, la distribución – tanto económica como ecológica – prima sobre la producción. No tiene sentido hablar de producción si ésta no es sostenible ecológica y socialmente. Si sobrepasamos la capacidad de carga de la biosfera el proceso productivo está destinado a acabar con la vida y con el planeta. Si la producción genera desigualdad creciente, la injusticia social convierte en insostenible cualquier sociedad. El bienestar vuelve a relacionarse con la cuestión esencialmente política de la distribución. El decrecimiento se sustenta siempre en el reparto de los recursos (naturales, bienes y servicios, etc.) de la manera más

igualitaria posible, para que todos tengamos suficiente y no cada vez más.

Para Georgio Mosangini, son los países del Norte los generadores de deuda del crecimiento. En este ámbito, al hablar de cooperación al desarrollo desde un enfoque del decrecimiento, demanda un replanteamiento de sus políticas y objetivos. En este contexto, debemos de cambiar el análisis y redefinir que el problema no es el “subdesarrollo” en los países del Sur, sino son los países del Norte y su sistema económico neoliberal, que es la causa que está condenando a la insostenibilidad ambiental y social en el mundo. De igual forma, cambiar el enfoque que el problema no es la pobreza, sino es la injusta y inequitativa distribución de la riqueza. La cooperación deberá centrar su atención en el respeto a la sostenibilidad ecológica y social. Debe enfrentar de manera solidaria la degradación irrevocable de la materia y la energía. La cooperación internacional debe ir más allá del flujo financiero y de asistencia técnica que existe del Norte al Sur, como es en la actualidad. Debe concebirse como un traslado de deuda histórica de crecimiento que los países desarrollados tienen con los países del “Sur”.

El enfoque de decrecimiento con relación a la cooperación internacional nos plantea el necesario análisis crítico que sobre la lógica y formas de funcionamiento de la ayuda internacional existen. Pero de igual forma, nos orienta a que las organizaciones sociales que estamos vinculados a este sistema de ayuda, podamos cambiar de mentalidad en términos de objetivos o intereses políticos. Se debe priorizar un mayor trabajo de sensibilización y cambio de actitud en las sociedades del Norte y optar por relaciones Norte-Sur/Sur-Norte en igualdad de condiciones, relaciones horizontales y democráticas, y ampliar la transmisión de conocimiento y solidaridad que desde el Sur puede generarse hacia los países desarrollados.

#### Recuadro 05: El decrecimiento como agenda política

- El decrecimiento no es una ideología o un programa político, sino un paraguas de alternativas a la economía dominante.
- Para el decrecimiento la sostenibilidad ecológica y la sostenibilidad social son indisolubles. El decrecimiento centra su atención en una problemática fundamental: el crecimiento, verdadero centro y corazón del proceso de acumulación capitalista.

- El decrecimiento facilita la conjunción entre izquierda y ecologismo, después de una historia de relaciones tumultuosas, debido sobre todo a la dificultad por parte de la izquierda para incorporar la biosfera en sus análisis.
- El decrecimiento tiene un potencial muy grande para aliarse y compartir agendas con el feminismo.
- El decrecimiento permite situar el problema global esencialmente en el Norte, superando visiones equivocadas y asistenciales acerca de los países del Sur.
- El decrecimiento permite superar la valoración económica unidimensional proclamando una salida de la economía tal y como la conocemos, para poner a la cuestión social y ecológica en el centro del debate sobre las políticas públicas y los modelos de sociedades.
- Los movimientos sociales pueden recuperar así el protagonismo político para impulsar la disidencia y el cambio.
- El decrecimiento también devuelve protagonismo a las experiencias prácticas y a la escala local en la búsqueda y construcción de alternativas.

Fuente: Georgio Mosangini: decrecimiento y cooperación internacional.

Para Florent Marcellesi, Miembro de Bakeaz y del colectivo Desazkundea, el bienestar de la humanidad depende en gran medida de la diversidad biológica y de la salud de los diversos ecosistemas del mundo. Es necesaria una inclusión correcta de estos vínculos para poder luchar de manera eficaz contra la pobreza, la desigualdad de género y a favor de los derechos básicos, la justicia social y ambiental. Para Marcellesi, son diversos los puntos de partida del enfoque del decrecimiento en su relación con la ayuda al desarrollo, entre las cuáles citamos los siguientes:



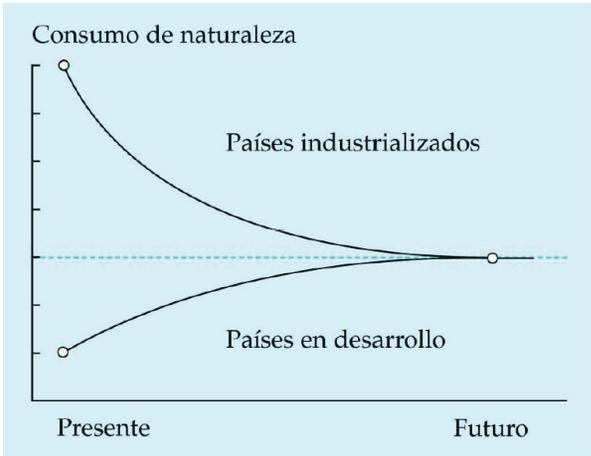
**Cooperación vs anticooperación:** Ante la competencia o la anticooperación promovidas por las transnacionales y los Estados –toda aquella actuación realizada en y desde el Norte cuyos efectos sean directa o indirectamente perniciosos para el Sur–, se propone recuperar el verdadero sentido de la cooperación basada en una aportación positiva del Norte Global al Sur Global, y viceversa. En esta perspectiva es necesario redefinir el concepto de riqueza:

¿quién es el pobre? ¿quién es el rico? En la cooperación, domina un indicador de desarrollo y riqueza: el índice de desarrollo humano o IDH (PNUD, 1990). A pesar de ser más completo que el PIB gracias a aspectos relevantes como la educación y la esperanza de vida de la población, el IDH no es suficiente porque no tiene en cuenta la problemática ecológica. Un indicador como el *Happy Planet Index* o *HPI* (NEF, 2005) que integra la huella ecológica y la felicidad es más completo y adaptado.

En necesario superar los modelos desarrollistas y productivistas (tipo Rostow, teoría de la dependencia, etc.). Se debe construir una teoría y una praxis de la cooperación internacional que permita un decrecimiento selectivo y justo, de modo que se aliente, a través de vías únicamente democráticas, la contracción donde resulte necesario (principalmente el Norte) y el crecimiento donde sea posible y deseable (principalmente el Sur).

	Teorías (neoclásicas)	Visión consensual	Teoría de la economía ecológica
Discurso	No hay protección del medio ambiente (ni protección social) sin un crecimiento económico sostenido.	Conciliar protección del medio ambiente, equidad social y crecimiento económico.	No hay sostenibilidad del sistema humano si no se tiene en cuenta la capacidad de carga y de regeneración de la biosfera.
Prioridad	Económica.	Según la corriente.	Socioecológica.
Visión	Corto plazo.	Medio plazo.	Largo plazo.
Grado de sostenibilidad	Débil.	Media.	Fuerte.
Concepción de sostenibilidad según Dobson	A	B y C	D

*El decrecimiento selectivo y justo del Norte es una condición necesaria –pero no suficiente– para ayudar de forma solidaria y sostenible al Sur.*



Fuente: Sachs, W., y T. Santarius (dirs.) (2007): *Un futuro justo. Recursos limitados y justicia global*, Barcelona, Icaria. p194

La cooperación Sur-Norte: flujo de cooperación "a la inversa" que directa o indirectamente realizan las poblaciones del Sur a las poblaciones del Norte y que pueden facilitar a éstas últimas otras formas de relacionarse entre sí y con su entorno: educación *para vivir mejor con menos*.

Los países del Norte han contraído una deuda ecológica y de crecimiento con los países del Sur que supera con creces la deuda externa económica que el Sur debe pagar al Norte. En este marco es necesario: la no inversión en proyectos de anticooperación por parte de los países del Norte; canalizar un 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para proyectos centrados en la crisis ecológica; No generar inversión en proyectos que no incorporen de forma transversal el factor ecológico; Destinar un 5% de la AOD para proyectos Sur-Norte; La puesta en marcha de mecanismos de compensación de la deuda ecológica diferenciados del 0.7 tradicional; Destinar un presupuesto para la cooperación Norte-Norte orientado al "ajuste estructural occidental".

La cooperación Sur-Sur permite pensar y construir una relocalización de los procesos de (pos) desarrollo a través de una cooperación reforzada a nivel regional, entre (ex)periferias autónomas del (ex)centro. Es un camino para recuperar las técnicas y saberes tradicionales, y construir su propio camino sin injerencias del Norte Global.

La cooperación Norte-Norte: reformulación de la "educación al desarrollo" hacia una "educación al vivir mejor con menos"; El intercambio cooperativo de iniciativas, como el movimiento de transición para pensar en clave post-petróleo. Se plantea un doble reto: que los países del Norte sean capaces de mantener un índice de Desarrollo Humano (IDH) superior a 0,8 con una huella ecológica debajo de 2,1 hectáreas globales por habitantes y que los países del Sur consigan aumentar su IDH hasta niveles superiores a 0,8 y mantengan su huella ecológica debajo de 2,1 hag/hab.

De forma sectorial, la puesta en marcha de proyectos cuyos principales objetivos son la lucha –y la mitigación– contra la crisis ecológica se perfila como un eje estratégico de la cooperación internacional. De forma horizontal, la sostenibilidad debe incluirse en todas las fases de un programa o proyecto, desde su identificación y formulación hasta su ejecución, seguimiento y evaluación final. En el Norte, tras "la educación para el desarrollo", "la educación para vivir mejor con menos" es un nuevo reto.

## Enfoque de sujetos

El enfoque de sujetos<sup>59</sup>, es una propuesta que se esta promoviendo en algunas cooperaciones internacionales, como la del País Vasco, que busca construir parámetros alternativos para la generación de una cooperación al desarrollo transformadora. Las premisas de éste enfoque parten que la propuesta esta en permanente construcción. No existe una modelización integral que incluya desde los objetivos políticos hasta la concreción práctica de instrumentos, sistemas de formulación, seguimiento, evaluación, etc. Se trata de un enfoque metodológico, que puede ser aplicado a diferentes sujetos, según cuáles se prioricen. El enfoque de sujetos no es incompatible con otros enfoques y modelos de cooperación. No

<sup>59</sup> El contenido de este apartado, fue trabajado sobre la presentación desarrollada por Gonzalo Fernández, Coordinador de Hegoa, en el marco de un seminario internacional sobre cooperación convocado por el CAD-Mugarik Gabe en Bilbao en noviembre de 2010.

obstante, puede integrar diferentes modelos, pero bajo parámetros diferentes.



El enfoque de sujetos parte del ¿cómo fortalecer la profundidad del impacto de la cooperación? En este marco, el concepto de impacto se basa en dos dinámicas complementarias: Incidir en términos de transformación estructural y adecuar las metas a los recursos con los que se cuenta. El impacto que se propone tiene diferentes acepciones y parte del siguiente análisis: Enfoque asistencial o de mejora: Imposibilidad de equilibrar lo que la cooperación puede construir con lo que el sistema destruye, en términos de vigencia de los derechos humanos; Enfoque transformador difuso: ¿es suficiente con generar ciudadanía, en términos generales?; Enfoque demostrativo: ¿es suficiente con generar iniciativas demostrativas alternativas? Nueva versión del impacto de la cooperación: ¿y si fortaleciendo a los sujetos comprometidos con la transformación, se tiene un mayor impacto que intentando transformar directamente?

El enfoque de sujetos se sustenta en un cambio de paradigma: pasar de una cooperación que hace desarrollo (donde no hay sujetos, sino actores o ejecutores) a una cooperación que fortalece sujetos; La cooperación deja de tener estrategias propias y autónomas (pretensión de transformación directa) para sumarse, fortalecer y acompañar las estrategias de transformación de los sujetos priorizados (vínculo indirecto de transformación); Importa no sólo el ¿qué?, sino sobre todo el ¿quién? y el ¿cómo? Las preguntas clave ahora son: ¿quién es sujeto prioritario de transformación, desde unas capacidades dadas? ¿cómo fortalecer a dicho sujeto de manera integral?

El ¿Cómo? Del enfoque de sujetos se establece en la siguiente triple perspectiva: Fortalecimiento de las capacidades de los sujetos (políticas, estratégicas, técnicas, de incidencia política, de movilización, de género, de cultura organizativa, etc.). Incidir en aspectos que fortalezcan su carácter transformador: Iniciativas demostrativas alternativas al sistema-mundo vigente (vinculadas al fortalecimiento del sujeto); y el fortalecimiento de la articulación local, estatal, regional e internacional del sujeto.

Los objetivos de cooperación deben plantearse en el medio y largo plazo, con indicadores cuantitativos y cualitativos, pero entendiendo el impacto no sólo como acciones, sino como capacidades. Se deben promover alianzas estratégicas orientadas y trabajadas en una perspectiva de largo plazo, si se quiere realmente tener un impacto profundo en estos ámbitos. La cooperación debe concebirse no sólo como un flujo financiero, o un espacio de solidaridad mutua, sino una herramienta de acompañamiento, discusión, conflicto y fortalecimiento. La cooperación se imbrica en los procesos de los sujetos (sin procesos propios).

En conclusión, el enfoque de sujetos supone un cambio de paradigma a la hora de entender la cooperación, ya que entiende el impacto de ésta de una manera indirecta: es más importante fortalecer a los sujetos estratégicos de cambio que generar transformación de manera directa (con los escasos recursos de la cooperación). La cooperación basada en actividades de desarrollo sigue estando vigente, pero siempre vinculada a fortalecer sujetos. Además, los ámbitos de la cooperación se amplían, incluyendo el fortalecimiento de capacidades y la articulación y movilización social como parte natural de la cooperación. Es necesario generar un debate sobre cuáles son los sujetos prioritarios de transformación, de cara a incidir específicamente sobre los mismos. Y en la misma lógica, concretar estrategias específicas en torno a sujetos específicos, estableciendo espacios concretos para los mismos dentro de la arquitectura actual de la ayuda (generar agendas específicas, desde lo político y estratégico, hasta lo instrumental y técnico).

## Paradigma del Buen Vivir

Uno de los problemas de los modelos de desarrollo propuestos desde el liberalismo y ahora del neoliberalismo, que tiene como paradigma el capitalismo salvaje e inhumano, es que propone el derecho a la vida bajo la óptica de un supuesto "universalismo". Pero este universalismo niega la existencia de las otras cosmovisiones, como el de los pueblos indígenas y si los reconoce, lo hace desde su posición de criollo-mestizo ó folklorizándolo<sup>60</sup>. Desde la cosmovisión indígena, el derecho a la vida no se piensa desde el individuo sino desde la colectividad, eso significa que no existe un enfoque individualista del desarrollo, es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior o posterior, a saber, de sub-desarrollo y desarrollo; dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución de una vida deseable, como ocurre en el mundo occidental<sup>61</sup>.

De esta manera, el derecho a la vida, explicitada como producción, reproducción y desarrollo de la vida de sujetos y pueblos, deberá ser aplicado con urgencia a los pueblos indígenas<sup>62</sup>. El derecho a la vida, entonces será el elemento fundacional para un modelo de desarrollo desde la visión indígena. Pero este concepto de la vida no es individualizado sino colectivo. Difundir este derecho a la vida, desde un enfoque de desarrollo y desde una visión indígena, pone en duda la construcción de derechos que hace el Estado actual, por ello, las garantías de una vida sostenible para la cosmovisión indígena difícilmente podrá lograrse si no es, a través de la normativización específica del derecho al territorio para los pueblos indígenas<sup>63</sup>. De esta manera el derecho al territorio, supone una relación intrínseca e imprescindible de la estructura cultural indígena con la naturaleza, con los antepasados, con la divinidad, con

la comunidad, esto significa que pueblo, cultura y territorio deberán estar interrelacionadas en ese modelo de desarrollo. Este concepto está en sintonía con la concepción holística que desde la cosmovisión indígena se plantea. Esta visión holística a cerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el "tuqtukilal" (vivir en paz desde la visión q'eqchi) o el Ch'abil Wanq (de los mismos q'eqchi) se define como vivir en armonía y equilibrio, con todos y todas. Aquí es donde se entiende el cuestionamiento que se hace a los modelos de desarrollo que se han aplicado en territorios indígenas e incluso al enfoque de desarrollo rural que privilegia lo comunitario y la sostenibilidad del medio ambiente, pero sin tomar en cuenta el concepto de "Tinamit" (Pueblo) o el "komon" (comunidad) como elemento cohesionador de la cultura indígena.

Es en este proceso, en donde se plantea que los pueblos indígenas ven su propuesta de desarrollo, desde el territorio, tomando en cuenta que tanto el derecho al territorio como el derecho a la cultura, son elementos que al final se convierten en la columna vertebral de los pueblos indígenas y que se sintetiza como el derecho a la autonomía y a la autodeterminación. Estas dos exigencias entran en pugna con el modelo de desarrollo intercultural que se plantea desde los Estados nacionales.

De esta manera el proyecto de desarrollo intercultural que plantea los pueblos indígenas, es aquel proyecto que pregona la liberación de los indígenas a fin de que asuman el derecho a elegir su propio camino. De esta manera el derecho a la autodeterminación o libre determinación sería la concreción política de las exigencias redistributivas y de reconocimiento que los pueblos indígenas reclaman para poder alcanzar el "Buen Vivir"<sup>64</sup>. Este derecho a la autodeterminación supone el derecho a la autonomía y el derecho al autogobierno.

Solo en una situación de autonomía, autodeterminación y autogobierno se podrá emprender un modelo de desarrollo desde la visión indígena que busca la armonía entre el ser humano y el cosmos, que determina la au-

<sup>60</sup> Entrevista con Rigoberta Menchu Tum, Prensa Costa Rica, lunes 8 de mayo 2006.

<sup>61</sup> Vioteri Gualinga, Carlos, Visión Indígena del Desarrollo en la Amazonía, conferencia.

<sup>62</sup> Martínez de Bringas, Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos, Universidad de Deusto. Bilbao, 2003.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

téntica felicidad, la buena vida o la afirmación. Propuesta que tiene un sentido de pertenencia al todo y a un uso racional y sostenible de los recursos.

En los últimos años, el debate alrededor del enfoque político del “Buen Vivir” ha generado una profunda revisión de la situación actual de los pueblos indígenas, sus reivindicaciones históricas en todos los ámbitos, se ha analizado críticamente los diferentes modelos de desarrollo que se han aplicado a nivel de la región latinoamericana y sobre todo, los efectos que estas políticas han tenido sobre los pueblos y territorios indígenas. Existe la imperante necesidad de generar nuevos paradigmas que den respuesta sistémica a todas las reivindicaciones y demandas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales de los pueblos. La imperiosa necesidad de cambiar los modelos económicos perversos que han condenado a la mayoría de las poblaciones en el mundo a vivir en condiciones de precariedad, pobreza, exclusión y marginación. En este ámbito se da el debate sobre el rol que deben jugar los Estados, los cuales deberán pasar de ser simples instrumentos del sistema capitalista neoliberal, a ser medios que orienten y garanticen el “Buen Vivir” de todos los pueblos, sin exclusión ni discriminación de ningún tipo. El enfoque del Buen Vivir está siendo debatido de maneja generalizada en todo espacio político y en todos los espacios en donde se discute la agenda de los pueblos indígenas (Cumbres del Abya Yala, foros internacionales, etcétera). En algunos casos, el enfoque ya ha sido aplicado en las nuevas constituciones políticas como es el caso de Ecuador y Bolivia. Este enfoque está siendo considerado como un aporte a los nuevos paradigmas que los Estados y Pueblos deberían asumir para generar las transformaciones estructurales que la región necesita, fundamentalmente en términos de dar respuesta a las demandas y derechos históricos de los pueblos indígenas. En los siguientes incisos se hace una recopilación de definiciones y reflexiones que sobre el enfoque del “Buen Vivir” se han venido generando a la fecha.

- De acuerdo a Leonardo Boff<sup>65</sup>: *“Según la ideología dominante, todo el mundo quiere vivir mejor y disfrutar de una mejor calidad de vida. De modo general asocia esta calidad de vida al Producto Interior Bruto (PIB) de cada país... El PIB es una medida inventada por el capitalismo para estimular la producción creciente de bienes materiales de consumo... En las tradiciones indígenas de Abya Yala, nombre para el continente indoamericano, en vez de “vivir mejor” se habla de “el buen vivir”. Esta categoría entró en las constituciones de Bolivia y Ecuador como el objetivo social a ser perseguido por el Estado y por toda la sociedad.*

*El “vivir mejor” supone una ética del progreso ilimitado y nos incita a una competición con los otros para crear más y más condiciones para “vivir mejor”. Sin embargo, para que algunos puedan “vivir mejor”, millones de personas han tenido que vivir mal. Es la contradicción capitalista. Por el contrario, el “buen vivir” apunta a una ética de lo suficiente para toda la comunidad y no solamente para el individuo.*

*El “buen vivir” supone una visión holística e integradora del ser humano, inmerso en la gran comunidad terrenal, que incluye no sólo al ser humano, sino también al aire, el agua, los suelos, las montañas, los árboles y los animales... El “buen vivir” nos convida a no consumir más de lo que el ecosistema puede soportar... En esta época de búsqueda de nuevos caminos para la humanidad la idea del “buen vivir” tiene mucho que enseñarnos”.*

- Mario Melo<sup>66</sup> explica que: El “buen vivir”, “sumak kawsay”, “penker pujustim” o “waa quiriri” como se lo expresa en algunas de las lenguas habladas en el Ecuador, es una categoría simbólica que denota, en la cosmovisión de numerosos pueblos ancestrales, un conjunto de valores que dan sentido a la existencia en el plano individual y colectivo. Vida en armonía que conjuga la relación con el entorno natural, la “tierra sin mal” y con la cultura o “sabiduría de los ancestros”. Es un concepto complejo, extraño a las tradiciones ético-religiosas de las que se nutre la civilización occidental, obsesionada no por “vivir bien” sino por “vivir mejor”.
- Para Carlos Jara<sup>67</sup>: *“... Para los indígenas, la finalidad de un auténtico desarrollo radica en construir gradual y democráticamente las condiciones materiales y espirituales para alcanzar el alli kausai, o*

<sup>65</sup> Fuente: artículo sobre “Buen Vivir” de Leonardo Boff, que se puede encontrar en el sitio web: [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).

<sup>66</sup> Fuente: artículo sobre el “Buen vivir, naturaleza y nacionalidades en la nueva Constitución: una lectura esperanzada”, de Mario Melo, que se puede encontrar en el sitio web: [www.alainet.org](http://www.alainet.org)

<sup>67</sup> Fuente: artículo “Del capitalismo salvaje al buen vivir” de Carlos Jara, que se puede encontrar en el sitio web: [www.alainet.org](http://www.alainet.org)

sea, el Buen Vivir. Un nuevo desarrollo social, que inspire confianza, paz, solidaridad, entendimiento, sentido de pertenencia, vitalidad y alegría, solo puede germinar...si es nutrido por valores éticos vividos y sentidos por la ciudadanía. Esos valores tienen que ser distintos a los del capitalismo salvaje... Ante esto, surge la utopía sentida y posible del Buen Vivir, para construir realidades incluyentes. El Buen Vivir parte de nuestros sueños de alcanzar una vida saludable, tranquila, bien alimentada, con empleo, alfabetizada y con una educación de calidad, sin discriminación.

El Buen Vivir es la visión de una nueva conciencia democrática, de una revolución ciudadana que afirma el cumplimiento de los derechos humanos, económicos y sociales de todas las personas, comunidades y grupos que integran nuestra sociedad".

- Pilar Nuñez<sup>68</sup> plantea que "... No es exagerado decir que este concepto del Buen Vivir es un paradigma, que recoge las sabidurías milenarias de Occidente y del Mundo Andino y las incorpora en el contexto de una sociedad moderna. Rescata nuestro pasado para integrarlo al presente y proyectarlo al futuro. Esa es la historia.

La sociedad occidental acuñó, desde los más lejanos tiempos de su construcción civilizatoria, el concepto de Buen Vivir, posteriormente desvirtuado por la presencia de las relaciones mercantiles que supeditaron los valores humanos, la calidad de vida, el desarrollo intelectual, cultural y moral de la sociedad al enriquecimiento monetario, al ansia de acumulación material. En suma, al paradigma del mercado capitalista.

El concepto de "bien común" que sustituyó al Buen Vivir y mediante el cual se disfrazaron las relaciones mercantiles propias de la sociedad moderna, ha perdido significado; se ha convertido en parte integrante de un discurso vacío de contenido, razón de más para destacar la importancia de esta ruptura conceptual... la sociedad mercantil en la cual la competencia entre ciudadanos y sujetos sociales es una "ley natural", debe dar paso a una sociedad de sujetos solidarios".

- En la misma perspectiva, se menciona extractos del discurso del Presidente del Ecuador Rafael Correa pronunciado ante la Asamblea General de la ONU el 28 de septiembre de 2007: "Nuestra mirada de desarrollo es muy diferente: entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. ese buen vivir del que estamos hablando presupone

también que las libertades, oportunidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen. En este sentido, la paradoja inmoral de que por un lado se promueva a nivel global la libre circulación de mercancías y de capitales buscando la máxima rentabilidad, pero, por otro lado, se penalice la libre circulación de personas buscando un trabajo digno, es sencillamente intolerable e insostenible desde un punto de vista ético".

## Objetivos de Desarrollo del Milenio

Uno de los instrumentos con más atención, respaldo y apropiación política en el ámbito internacional en los últimos años son los Objetivos del Milenio (8 objetivos y 18 metas)<sup>69</sup>. En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 dirigentes del mundo acordaron una serie de metas y objetivos medibles y con plazos definidos para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer, así como crear una asociación mundial para el desarrollo. A partir de este momento los ODM se transformaron en el propósito fundamental de las estrategias de desarrollo de la mayoría de instituciones bilaterales y multilaterales a nivel mundial. Los ODM se transformaron en un instrumento político y estratégico que ha generado una institucionalidad propia para buscar alcanzar sus objetivos y metas, las cuales están programadas para ser alcanzadas el 2015.

En los últimos años se han desarrollado diversos foros internacionales propiciados por la ONU, que han servido para discutir y generar propuestas relacionadas al desarrollo humano y han respaldado y fortalecido esta iniciativa. La Conferencia de Río de Janeiro, celebrada en Río de Janeiro, Brasil en junio de 1992, sobre medio ambiente y desarrollo, fue el inicio de una serie de cumbres, foros y con-

<sup>68</sup> Fuente: artículo "El Buen Vivir como un nuevo paradigma" de Pilar Nuñez, que se puede encontrar en el sitio web: [www.viviendoconfilosofia.blogspot.com](http://www.viviendoconfilosofia.blogspot.com)

<sup>69</sup> La instancia responsable de administrar y dar seguimiento a los ODM es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En América Latina y el Caribe será la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) quienes le darán seguimiento. Este plan será evaluado permanentemente.

ferencias internacionales donde se ha abordado la temática de la ayuda internacional y el desarrollo humano y sostenible, así como posibles propuestas para dar respuesta al grave problema mundial de pobreza, subdesarrollo y degradación ambiental. Las últimas Conferencias han basado su análisis y propuestas sobre la base de las Metas del Milenio, en donde los 189 Estados miembros de la ONU se han comprometido para su cumplimiento.

Entre las conferencias mundiales más destacadas después de la Conferencia de Río de Janeiro están: la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en la ciudad de Monterrey, México en marzo de 2002; y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto de 2002<sup>70</sup>. Y entre los eventos más recientes e importantes en los cuáles han existido compromisos internacionales:

- Los principios regulatorios de la Declaración de Roma: La Declaración de Roma sobre la Armonización fue el resultado del Primer Foro de Alto nivel de los países donantes y contrapartes en el año 2003. Con su firma, los participantes se comprometieron a intensificar sistemáticamente los esfuerzos comunes en aras de una mejor concertación (armonización) en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.
- La Declaración de París: La segunda reunión del Foro de Alto Nivel en el año 2005 en París continuó dichos esfuerzos con el fin de

configurar una cooperación para el desarrollo más eficaz y aprobó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

- Las Declaraciones de Accra en septiembre 2008: El objetivo común es ayudar a países en desarrollo en su lucha contra la pobreza haciendo más transparente la ayuda y más eficaz su resultado. El Foro de Alto Nivel realizó un balance del progreso en la eficacia de la ayuda, ampliando el diálogo hacia nuevos actores y facilitando la continuidad de una acción internacional hacia la efectividad de la ayuda).
- Doha en diciembre 2008: El objetivo fue revisar la implementación de las decisiones tomadas en Monterrey y establecer las nuevas iniciativas que fueran necesarias para alcanzar los cada vez más comprometidos Objetivos de Desarrollo del Milenio).
- La siguiente cumbre de trascendencia por los temas a debatir será la de Seúl, Corea a realizarse en el 2011.

---

<sup>70</sup> En esta Cumbre se retomaron los objetivos y metas de desarrollo del Milenio en lo relacionado a la pobreza (se instituyó un fondo mundial de solidaridad para la erradicación de la pobreza y para promover mejoras a nivel individual y social en los países en desarrollo). Se reitera en esta Conferencia que el desarrollo sostenible es un componente fundamental y prioritario de la agenda internacional. La necesidad de continuar impulsando acciones de lucha contra de la pobreza y de protección del medio ambiente a nivel mundial. Fueron cinco los temas priorizados en la Cumbre: agua y saneamiento, energía, salud, agricultura, protección de la diversidad biológica y ordenación del ecosistema; Entre otros temas fundamentales está la eliminación de la pobreza, las finanzas, el comercio y la globalización. Se concluye que uno de los principales obstáculos para alcanzar los importantes compromisos asumidos en estos eventos es la falta de voluntad política de los gobiernos, no afrontar la problemática desde una perspectiva estructural y la falta de financiamiento al no cumplir los países desarrollados la meta de AOD definido por la ONU del 0.7% del PIB.

Recuadro 06: Objetivos y Metas del Milenio.	
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	– Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día; Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal	– Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
3. Promover igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	– Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015
4. Reducir la mortalidad infantil	– Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna	– Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
6. Combatir el VIH/ SIDA, paludismo y otras enfermedades	– Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA. – Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	– Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente; Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable; Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	– Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional; Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza; Atender a la necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo; Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo; En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo; En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. – En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

**Fuente:** PNUD (2001).

Son diversas las críticas que sobre los ODM se han vertido en términos de sus planteamientos programáticos, indicadores, como también, con relación al alcance real de sus metas establecidas. El debate se torna cada vez más desafiente, en la medida que se acorta el período establecido para alcanzar los 8 objetivos del milenio. En este marco se hace una identificación de las críticas más recurrentes como de los desafíos que los ODM presentan en la actualidad:

- Se comienza planteando, que los ODM desde su propio origen presentan objetivos y metas en plazos de tiempo inalcanzables, en la medida en que sus respuestas se concentran especialmente en dar atención a las causas y nos a los efectos que generan la pobreza y el subdesarrollo en el mundo. En términos reales, los ODM como lo han planteado algunos gobiernos, presentan compromisos “mínimos” que, incluso, diluyen los compromisos y acuerdos internacionales que existen para avanzar en la lucha contra el hambre y la desigualdad a nivel internacional. La pregunta recurrente que surge al hablar de los ODM y su

apuesta a reducir la extrema pobreza existente a un 50% es ¿qué va a pasar con el otro 50% de la población que viven en condiciones similares?

- Una de las críticas más severas con relación a la naturaleza de los ODM, es que estos han sido creados por los propios países desarrollados, con una visión inducida (eurocéntrica) y poco participativa desde los propios países identificados como beneficiados de esta agenda. No se ha promovido un debate en los propios países. Generalmente este tipo de agenda se construyen en el seno de conferencias o cumbres internacionales. En algunos casos, los ODM se han convertido en instrumentos de condicionalidad con respecto a las agendas propias que los países desarrollados tienen en los países receptores de ayuda. En este aspecto, se asevera que los ODM se han transformado en la agenda social del neoliberalismo.
- Algunos países deberían crecer a un ritmo mayor al 7% (anual de forma permanente para alcanzar los ODM, situación que ante el embate de la crisis financiera internacional, la mayoría de países en vías de desarrollo tendrán un crecimiento promedio del 1 o 2% en los próximos años. Es decir, el reto de lograr al 2015 el alcance de los objetivos está prácticamente descartado.
- Uno de los grandes vacíos en el marco de la definición y análisis que se hace de los ODM, es la ausencia de una perspectiva de identificar y afrontar las causas que generan subdesarrollo, pobreza y desigualdad social. Es necesario aplicar una perspectiva sistémica a la generación de propuestas para erradicar el hambre y la miseria. No podemos erradicar el hambre sino erradicamos su causa, que no necesariamente es económica. En la mayoría de países con profundos problemas de injusticia e inequidad, las causas son económicas y políticas. Uno de los primeros puntos en cuestión es identificar y trabajar por fomentar democracias reales y participativas (derechos políticos y civiles). No existe una perspectiva de alcances y logros reales en derechos humanos, que este directamente vinculados a leyes y acuerdos internacionales. En materia de derechos humanos hay una carencia de compromisos reales y efectivos para su inclusión y seguimiento. Aquí es imprescindible que existan acuerdos, compromisos reales y agendas implementadas desde los propios países.
- En el marco de las corresponsabilidades, algunos de los objetivos están directamente relacionados a las formas o sistemas de vida que tienen los países. Es el caso del objetivo siete que abarca propuestas para la sostenibilidad medioambiental. Las orientaciones van más dirigidas a los

países en vías de desarrollo, pero difícilmente se puede medir que orientaciones existen para que los países desarrollados, que son los responsables mayoritarios de la contaminación y calentamiento mundial, asuman su responsabilidad con acciones reales y objetivas para reducir sus emisiones contaminantes.

- En términos de los análisis de cumplimiento que se hace de los ODM, hay una ausencia generalizada de interpretación cualitativa del desarrollo de los objetivos. Generalmente lo que existe es un análisis cuantitativo, de medir alcances tangibles, pero sin entrar en definir la calidad de los mismos alcances.
- Con respecto a los países desarrollados, en el objetivo 8 se plantea el desafío de generar una asociación mundial para el desarrollo. En este objetivo no se plantean indicadores específicos con relación a posibles alcances ni se determinan tiempos para su implementación, como sucede con los otros siete objetivos. No existen mediciones tangibles para ver el comportamiento de los países desarrollados en términos de los porcentajes de ayuda con relación a su PIB que canalizan para temas de desarrollo, partiendo que el 0.7% planteado por la ONU, en la mayoría de casos, esta muy lejos de ser alcanzado.

Hay una ausencia de análisis para vincular el objetivo 8 con factores intrínsecamente vinculados a los países desarrollados y que en términos reales, repercuten en la existencia de los problemas que los ODM quieren afrontar. Uno de estos aspectos es lo relacionado con la deuda externa y sus efectos en los países en vías de desarrollo; la lógica de funcionamiento del sistema de comercio internacional y su relación asimétrica y de inequidad en sus políticas y lógicas de intervención que no favorecen a un crecimiento económico en igualdad de oportunidades.

- El alcance de los ODM en los últimos años se ha visto afectado por las diversas crisis que han impactado de manera directa a la mayoría de países en el mundo: la crisis energética, la crisis de alimentos, la crisis financiera y las consecuencias que esta dejando las emergencias por factores naturales. Para el 2009, de acuerdo a datos manejados en el foro mundial, había 35 millones más de personas en situación de indigencia y mil millones con desnutrición crónica. En este mismo marco, la ONU demandaba más de 100,000 millones de dólares para continuar aspirando que al 2015 los ODM pudieran alcanzarse. Intenciones imposibles de lograr.
- Los ODM han carecido de una corresponsabilidad sería por parte de los países involucrados en su desarrollo. Los niveles de rendición de cuentas en

términos de cumplimiento ha sido desigual y desproporcionado. No existen medidas obligatorias para que cada gobierno asuma su responsabilidad financiera y política para asegurar recursos suficientes para erradicar cada uno de los problemas que los ODM plantean. En países como los centroamericanos, los ODM prácticamente están implementados con financiamiento externo (donaciones y préstamos). La existencia de sistemas fiscales inadecuados, injustos, inequitativos y decrecientes, hacen que los sectores de poder económico, tradicionalmente evasores, sean los que están ajenos a este tipo de compromisos internacionales.

- La agenda feminista ha cuestionado lo restrictivo de los ODM en términos de su promoción a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. En este aspecto, existen desafíos que van más allá de simples referencias políticas por parte de los gobiernos e instituciones internacionales, porque tenemos que incluir aspectos estructurales como es el poder: económico y político. No hay avances reales en el compromiso que en materia de los derechos específicos de las mujeres se ha asumido por parte de la ONU y de los países participantes.
- Desde la perspectiva de Pueblos Indígenas está el cuestionamiento que sus derechos y reivindicaciones

no están debidamente asimilados y especificados en el marco de los ODM. Aparecen diseminados en cada uno de sus componentes. Hay una intensa campaña política para cambiar estas tendencias, que comenzó desde el 2004 en el marco de las jornadas de reflexión y análisis promovido por el Grupo Inter-Agencial sobre Cuestiones Indígenas de la ONU y dentro del Foro Permanente para las cuestiones indígenas, en donde se expuso:

*"...que el esfuerzo para alcanzar los ODM podrían ser de hecho perjudiciales para los pueblos indígenas y tribales o hasta podrían acelerar la pérdida de sus tierras y recursos naturales... Es necesario hacer esfuerzos a nivel nacional, regional e internacional para alcanzar los ODM con la participación plena de las comunidades indígenas - mujeres y hombres - y sin interferir con sus caminos de desarrollo y entendimiento holístico de sus necesidades. Tales esfuerzos deben tener en cuenta múltiples niveles y fuentes de discriminación y exclusión con que los pueblos indígenas se enfrentan".* En el siguiente recuadro algunas reflexiones sobre los ODM.

Recuadro 07: análisis y recomendaciones emanados en diversos foros internacionales sobre ODM y Pueblos Indígenas.

En su reunión del 30 de septiembre al 1 de octubre del 2004 en Nueva York, el Grupo de Apoyo Inter-Agencial sobre Cuestiones Indígenas discutió sobre los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM) y su relevancia para los pueblos indígenas... Se evidencia que los pueblos indígenas y tribales se quedan atrás como otras partes de la población en el alcance de la mayoría de los objetivos... los países en los cuales viven mujeres indígenas y tribales comúnmente afrontan desventajas adicionales en base a género y discriminación. A continuación recomendaciones principales del Grupo de Apoyo Inter-Agencial:

- Es necesario tomar en cuenta la situación de pueblos indígenas y tribales en los esfuerzos del sistema internacional para conseguir los ODM...
- La revisión... de los ODM deben tomar en cuenta la situación de pueblos indígenas y tribales, en cada uno de los objetivos y no sólo sobre cuestiones relacionadas con la pobreza.
- El sistema de las Naciones Unidas debe aumentar su compromiso y atención a las dimensiones de género en cuestiones indígenas en el proceso de los ODM.
- Cada organización debe asegurar que se consulte con los pueblos indígenas y tribales...
- El proceso de evaluación que hace la ONU debe tomar en plena consideración la situación de los pueblos indígenas y tribales; el rol de la ONU de cada país en este sentido, es crucial.
- Los estados deben asegurar la inclusión de cuestiones indígenas en sus esfuerzos para alcanzar los ODM, y para el desarrollo en general, además deben incluir la situación de los pueblos indígenas en el informe sobre la implementación de los Objetivos.
- Los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales deben promover diálogos nacionales...

En mayo de 2005 se realizaron jornadas de análisis y reflexión sobre los ODM y los Pueblos Indígenas, a continuación algunos puntos de vista (informe de la primera semana del Foro Permanente sobre cuestiones indígenas):

- Lee Swepton, representante de la OIT, informó que está finalizando una auditoria étnica de catorce documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para "determinar si se han tenido en cuenta, y de qué manera, los derechos, las necesidades y las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales" y si éstos han participado en la

formulación de las estrategias. La conclusión preliminar es que es evidente que las estrategias han soslayado la percepción de los pueblos indígenas y existe el riesgo de que fracasen.

- Victoria Tauli Corpuz del Foro Permanente, opinó que la deficiencia fundamental de los ODM es que no cuestionan el modelo de desarrollo ni las causas históricas y estructurales de la pobreza.
- Jorge Agurto (Perú) sostuvo que los ODM ignoran los procesos actuales que están agravando la pobreza en el mundo, tal como los planes de reestructuración del Estado que patrocina el Banco Mundial y el FMI o las negociaciones de libre comercio que agravarán las condiciones de las comunidades rurales.

Fuente: extractos de documentos sobre eventos internacionales desarrollados en el 2004, 2005 y 2007.

Extractos del documento de informe de la primera semana del Foro Permanente sobre cuestiones indígenas: Los ODM no toman en cuenta a los Pueblos Indígenas. Documento que está disponible en ALAI (América Latina en Movimiento): <http://www.alainet.org/>

Al respecto de los ODM, Rafael Correa (Presidente de la República de Ecuador) expresaba en el seno de las Naciones Unidas:

“... El hecho de suscribirnos de manera exclusiva a un enfoque de necesidades mínimas, como el que plantean los ODM, implica un alto riesgo, al buscar satisfacer conciencias, pero limitando las aspiraciones de cambio social... Estamos hablando, por tanto, no sólo de subsistencia, sino del derecho a gozar de una vida digna de ser vivida... Creemos que tener la meta de vivir con un dólar más un centavo al día, para, supuestamente, superar la pobreza extrema, o evitar morir prematuramente, como podría colegirse de los ODM, no significa llevar una vida digna...”

Proponemos, en consecuencia, objetivos comunes no sólo sobre mínimos de vida sino sobre máximos sociales... los mínimos no buscan trastocar las distancias ni las relaciones de poder entre los sujetos ni entre las sociedades. Es decir, también abogamos por el reconocimiento de una igual dignidad para todos los seres humanos...

De hecho, no es casualidad que burocracias internacionales como el Banco Mundial proponga siempre hacer “reportes de pobreza” y nunca se le haya ocurrido hacer “reportes de desigualdad”... Por ello, quizá la mejor estrategia de reducción de la pobreza con dignidad es la reducción de las distancias sociales, económicas, territoriales, ambientales y culturales”.

Oliver de Schutter, relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, sobre los ODM planteaba<sup>71</sup>:

“... Los ODM constituyen un fiasco, porque sólo han servido para afrontar los síntomas de la pobreza y han ignorado las causas profundas del

subdesarrollo y del hambre, como la deuda, la desigualdad comercial o los paraísos fiscales...”

... Actualmente en el mundo hay cien millones de hambrientos más que hace diez años, cuando se adoptaron los Objetivos del Milenio... El enfoque mismo de los Objetivos ha sido erróneo y debe revisarse... Los Objetivos del Milenio han sido útiles para movilizar dinero y energías, pero sólo atacan los síntomas de la pobreza, como la malnutrición infantil, la mortalidad materna o las enfermedades, e ignoran las causas más profundas del subdesarrollo y del hambre, por lo que se centran en objetivos meramente estadísticos... La comunidad internacional, y en particular los países más ricos, deben modificar su enfoque y atender los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo, como la deuda, las políticas de cambio comercial o los paraísos fiscales... Se debe pasar de un enfoque meramente caritativo a otro enfoque que tenga en cuenta a las poblaciones, a la sociedad civil y, sobre todo, que esté basado en los Derechos Humanos”.

## Eficacia de la ayuda

En el marco de la Conferencia internacional sobre financiación al Desarrollo Consenso que tuvo como resultado el Consenso de Monterrey en el 2002, los representantes de 165 países acuerdan compromisos políticos para lograr una ayuda al desarrollo más eficaz. Entre los compromisos más novedosos esta la necesidad de generar mecanismos y acciones para armonizar y alinear su lógica de funcionamiento, reducir los gastos de operación, mejorar la gestión de los países receptores en términos de planificación y el manejo responsable de la ayuda. Esta conferencia fue el inicio de una serie de cumbres internacionales que hasta la fecha se han desarrollado en la búsqueda de transformar la

<sup>71</sup> Fuente: Periódico Público. <http://www.publico.es>. Fecha: 17/09/2010.

financiación al desarrollo en un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo.

Recuadro 08: Consideraciones sobre la Conferencia internacional para la financiación al desarrollo.

Es importante citar este Foro porque aquí se determinaron criterios y posturas relacionadas al desarrollo mundial, a la Ayuda Oficial al Desarrollo y a las perspectivas sobre las cuales los miembros del CAD/OCDE están definiendo su participación económica y financiera en los países en vías de desarrollo para los próximos años. En marzo de 2002, las Naciones Unidas efectuó la conferencia mundial a nivel de Jefes de Estado y de gobierno en la que se abordó una agenda sobre la financiación del desarrollo. Como parte del entorno, se determinó abordar la temática desde una perspectiva de la globalización y la interdependencia. Se trabajaron aspectos relacionados a mecanismos para asegurar la disponibilidad de recursos financieros, que posibiliten alcanzar los objetivos de la ONU con relación a las metas del milenio. En el evento participaron diferentes instancias financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, entre otras.

Los participantes del Foro eran representantes de 165 países del mundo, quienes discutieron los puntos del llamado Consenso de Monterrey. Este Consenso fue firmado por los 59 jefes de Estado y de Gobierno. La Conferencia de Monterrey se trabajó sobre las siguientes seis áreas principales, sobre las cuales se debatió y se tomaron decisiones durante la Conferencia: Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo; Movilización de la inversión extranjera directa y otros capitales privados; Comercio internacional; Asistencia oficial para el desarrollo; Alivio de la deuda; y Sistemas internacionales monetario, financiero y comercial. En esta Conferencia, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmó que "sin progreso en el ámbito de los recursos financieros, las metas acordadas internacionalmente, como la reducción a la mitad para el año 2015 y la eventual erradicación de la pobreza, están en riesgo de no ser alcanzadas". Entre otros compromisos asumidos fue el anuncio de los Estados Unidos y la Unión Europea de incrementar su AOD a USD 12,000 millones anuales a partir de 2006. Estados Unidos aportará USD 10,000 millones de dólares de AOD en los próximos cuatro años (USD1,300 millones en 2004, USD3,700 en 2005 y USD5,000 en 2006). La UE aportará a partir de 2006 USD 7,000 millones de dólares adicionales por año.

Fuente: Elaboración con datos de documentos oficiales de la Conferencia Internacional sobre financiación para el desarrollo, 2002.

Como seguimiento al Consenso de Monterrey, se realizó en el 2003 en Roma, Italia, un foro de alto nivel sobre armonización de la ayuda. En este foro se asumió la Declaración de Roma, en la cuál los países donantes e instituciones multilaterales y bilaterales, así como los llamados países asociados, se comprometen a continuar trabajando por eficientar la ayuda internacional y su compromiso con los objetivos del milenio. Entre las metas establecidas se acordó continuar trabajando por la erradicación de la pobreza, la generación de un crecimiento económico duradero y la promoción de un desarrollo sostenible, en el marco de la promoción de un sistema económico global, integrador y equitativo.

A partir del 2005, en un contexto de análisis y revisión general sobre el proceso evolutivo de la ayuda al desarrollo, sus fines y políticas, los alcances de la misma en términos de contribuir a erradicar la pobreza y generar mayor bienestar a las poblaciones más excluidas del desarrollo, entra en vigor los compromisos asumidos en la "Declaración de París". Este instrumento internacional, es la suma de diversos principios, estrategias y metodologías prácticas de acción que los países receptores y oferentes de ayuda al desarrollo acuerdan asumir para buscar incrementar el impacto de la cooperación internacional en su objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad mundial, así como alcanzar las metas establecidas en los objetivos de desarrollo del milenio.

La Declaración también establece un sistema de monitoreo basado en indicadores de desarrollo e impacto que la ayuda debería ir teniendo en su proceso de implementación. La firma de esta declaración fue el resultado de compromisos adquiridos por los gobiernos en el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004). Los cinco principios estructurales de la Declaración de París son los siguientes:

- Apropiación: Los países socios se comprometen a ejercer un liderazgo más eficaz sobre sus procesos de desarrollo. También generar esfuerzos para dirigir la coordinación de la ayuda a nivel nacional. Los donantes se comprometen a respe-

tar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

- Alineación: Basar su colaboración hacia las estrategias nacionales de los socios, proporcionado ayuda para diseñar sus estrategias de desarrollo. Se reforzarán capacidades para aplicar estrategias sectoriales y temáticas para reducir la pobreza. Orientar el financiamiento idealmente a un solo marco de acción de los países. Los donantes utilizarán los sistemas nacionales de los países socios para implementar las estrategias de ayuda. Existirá un proceso de fortalecimiento de las capacidades de los países socios en el cuál los donantes podrán acompañar y contribuir a su consolidación. Se orientarán capacidades para fortalecer la capacidad de gestión pública nacional de los países socios (viabilidad fiscal, inversiones públicas y privadas). Se contribuirá a reforzar la capacidad de aprovisionamiento de los países socios. Entre otros acuerdos.
- Armonización: Los donantes promoverán acciones dirigidas a generar procesos armonizados, transparentes y eficaces (en doble vía). Implementarán disposiciones comunes y buscarán simplificar los procedimientos de actuación. Se buscará una complementariedad en las acciones de los donantes teniendo como meta una división del trabajo más eficaz (la fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda). Entre otras acciones están las de generar incentivos para conductas orientadas a cooperación, el suministro de una ayuda eficaz a los Estados frágiles y la promoción de un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales.
- Gestión orientada a resultados: Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados. La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión. Se reforzaran los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales. Se procurará establecer marcos de reportes y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales. Los donantes se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios.
- Mutua responsabilidad: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la trans-

parencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. Se fomentará un enfoque participativo en donde puedan participar un amplio abanico de actores de desarrollo. Los donantes se comprometen a proporcionar información transparente y oportuna sobre los flujos de ayuda. Se implementarán conjuntamente los mecanismos de evaluación permanente que a nivel de los países se tengan para medir el alcance de la implementación de los compromisos.

En la Declaración de París se establecen compromisos en los cuáles los donantes como los receptores de ayuda asumen responsabilidades. Entre los alcances planteados está en fortalecer las capacidades institucionales de los países para la gestión de la ayuda. Se marca la necesidad de generar mayor diálogo político y crear corresponsabilidades en los procesos de coordinación y gestión de la cooperación. En la declaración se comprometen 12 metas y diversos indicadores de seguimiento. El período que se determina para avanzar en estas metas sería del 2005 al 2010. Partiendo que la Declaración de París se transformó en un compromiso de prioridad, varios de los países desarrollados miembros de la OCDE aún no han precisado estos acuerdos en sus políticas de la ayuda al desarrollo.

Se identifican las dificultades y riesgos que presenta la Declaración de París en términos de su implementación y efecto en la lógica de funcionamiento de la ayuda internacional<sup>72</sup>:

- **Centralidad del Estado:** después de décadas de debilitamiento del Estado, en un escenario en el que son motivo de preocupación los “Estados frágiles” y los “Estados fallidos”, incapaces de cumplir funciones básicas de cara a su ciudadanía. Parece saludable que la cooperación al desarrollo vuelva a poner énfasis en las capacidades del Estado y en las políticas públicas. Sin embargo, la agenda establecida por la Declaración, que parece encaminada a recrear el “Estado desarrollista” sobre nuevas bases, se limita a las relaciones

<sup>72</sup>Citas textuales del documento de José Antonio Sanahuja: ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. El documento se puede consultar en: [www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf)

entre actores estatales. Ello refleja una visión limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, un proceso que también involucra a otros actores.

- La Declaración de París sitúa a los donantes en una relación centralizada y exclusiva con los Estados. Ello puede reducir el espacio de actuación de la sociedad civil, al verse privada de interlocución y de recursos para actuar, dado el peso que se otorga a la ayuda programática.
- En la actualidad, una proporción importante de la AOD se canaliza a través de ONG. Parte del problema es preservar su autonomía e independencia, necesaria para promover un desarrollo participativo y la gobernanza democrática. Existe el riesgo de que la Declaración de París se convierta en un argumento a favor del control de las ONG y su subordinación a los gobiernos y a estrategias de desarrollo nacional... La Declaración de París debiera ser un marco para promover una participación más amplia de las ONG en la elaboración de dichos planes, asegurando así su apropiación por parte de estos actores, un mayor alineamiento, y una actuación más coordinada y eficaz de la cooperación no gubernamental en el objetivo común de la lucha contra la pobreza.
- Aunque la Declaración reconoce las debilidades de los Estados y en particular la problemática de los “Estados frágiles”, parece suponer la existencia de “Estados de diseño” que se acomodan más a la imagen-objetivo de los donantes que a la realidad.
- También parece estar basada en la presunción de que la ausencia de políticas eficaces en la lucha contra la pobreza –al igual que la persistencia de políticas que generan exclusión–, así como las debilidades institucionales, fiscales, de administración y gestión, la ausencia de diálogo y participación con la sociedad civil, la falta de transparencia, de responsabilidad y de rendición de cuentas, e incluso la corrupción, son meras disfunciones de la maquinaria estatal que pueden ser resueltas con enfoques tecnocráticos basados en la asistencia técnica y en programas de fortalecimiento institucional. Sin embargo, a menudo esos problemas responden a intereses de sectores o grupos concretos, y existe una verdadera “economía política del mal gobierno” que es el reflejo de la “captura” del Estado por parte de intereses particulares que extraen rentas e influencia manteniendo a la administración pública en la situación descrita. El “alineamiento” de los donantes con tales políticas no respondería, obviamente, al espíritu de la Declaración de París.
- En el pasado, los donantes han financiado políticas sociales y “fondos sociales” que, en nombre

de la lucha contra la pobreza, no eran sino mecanismos clientelares al servicio de grupos de poder.

- Como se ha indicado, a menudo promover el desarrollo supone fortalecer al Estado, en un marco de gobernanza democrática. Pero esa relación es más compleja que lo que sugiere la Declaración de París. En particular, ese objetivo también requiere apoyar las demandas y el reconocimiento de los derechos de los grupos excluidos. Esa tensión sólo puede resolverse con una agenda en la que el “alineamiento” no se limite a políticas estatales definidas a partir de intereses de las elites, y ello requiere reconocer que la definición de tales políticas –al igual que los Planes nacionales de Desarrollo y reducción de la pobreza– es el resultado del conflicto y la negociación, que requieren de espacio para el disenso, de pluralismo social y político, y de participación efectiva, que es condición necesaria para una verdadera “apropiación” de las políticas por parte de todos los actores.
- Un ejemplo de esa tensión es el referido a la equidad de género, sin la que es inconcebible hablar de “desarrollo”. Los donantes han apoyado organizaciones de mujeres y ONG que han reclamado que las políticas estatales que refuerzan los mecanismos de discriminación en este ámbito. ¿Qué significa “alineamiento” en este ámbito? ¿Cómo se han de armonizar las estrategias transversales de género de los donantes? En este contexto, hay que reclamar una interpretación amplia de la Declaración de París, cuya aplicación contribuya a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia, los derechos ciudadanos, y una concepción amplia del desarrollo y la gobernanza democrática.
- La tensión entre la condicionalidad y la mutua rendición de cuentas: la retórica de la declaración pretende haber dejado atrás la condicionalidad, a favor de “asociaciones” para el desarrollo basadas en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas. Es sin duda un paso positivo que los donantes reconozcan que son responsables ante sus “socios”, y a la inversa, aunque las metas e indicadores en este ámbito son los más débiles del conjunto de la Declaración. El problema radica, sin embargo, en que la condicionalidad es un hecho que no se puede obviar por un mero acto de voluntad, haciendo abstracción de la relación esencialmente asimétrica que existe entre donantes y receptores.
- Existe condicionalidad porque la ayuda, aunque se someta a los parámetros de la Declaración de París, sigue siendo voluntaria y discrecional, y es difícil que exista una relación horizontal, basada

en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas allí donde no hay una titularidad o un derecho a recibir ayuda, que a los “socios” no se les ha otorgado. Para que fuera posible esa mutua rendición de cuentas, la ayuda debería responder a normas vinculantes comunes, que establecieran derechos y obligaciones en el marco de un compromiso compartido en la lucha contra la pobreza que hoy tiene el rango de acuerdo político poco imperativo.

- Por otra parte, los indicadores de la Declaración se basan en parámetros sobre capacidad operacional del Estado definidos por los donantes, y algunos indicadores clave procederán de valoraciones realizadas por el Banco Mundial, más que por actores independientes.
- En realidad, la Declaración amplía y redefine la condicionalidad que se venía aplicando a través de las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas dentro y fuera de las iniciativas de condonación de deuda. En palabras de Alison van Rooy, analista senior de la cooperación canadiense, el mensaje de los donantes sería “haremos lo que ustedes quieran, siempre que sea lo que nosotros queremos que quieran”.
- En cualquier caso, la noción de mutua responsabilidad y rendición de cuentas se inscribe en la asimétrica relación entre donantes y receptores, y el carácter discrecional de la ayuda. Conforme a la Declaración, los donantes han de asegurar la estabilidad y previsibilidad de los flujos de AOD dirigidos al país socio, pero no se afronta el problema de la armonización de la pauta de asignación geográfica de los flujos de ayuda, más allá de que los donantes se especialicen en determinados países, conforme a sus ventajas comparativas.
- La coherencia de políticas, elemento ausente: la Declaración de París se centra en aspectos críticos para la eficacia de la ayuda: liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que se centra en los flujos de AOD, dejando fuera otras políticas que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos clave, en el presente y en el futuro, de la agenda de desarrollo. El principio de coherencia, de hecho, no se menciona en la Declaración.
- La Declaración de París, en particular, expresa el esfuerzo y la voluntad política de los donantes por mejorar la eficacia de la ayuda, aunque su aplicación va a ser lenta y difícil, no está exenta de

riesgos, y en particular los asociados a un nuevo marco de condicionalidad más exigente, y al achicamiento de los espacios para la sociedad civil,

- Debe tenerse en cuenta que el debate sobre la “arquitectura de la ayuda” no debe limitarse a la aplicación de la Declaración, pues aunque esta genere una mayor práctica de coordinación, la proliferación de donantes es el reflejo de la estructura altamente descentralizada del poder político en el sistema internacional.
- Es difícil que la ayuda sea eficaz si los donantes no se coordinan y utilizan la ayuda como instrumento de política exterior.

## Otras estrategias de Desarrollo en Centro América

En la última década, sobre la base de los diferentes modelos de desarrollo implantados, en la región se han impulsado diversas estrategias y planes de desarrollo, mencionando específicamente las estrategias de reducción de pobreza; y en los países donde existieron conflictos armados, la implementación de agendas de paz. A continuación una breve caracterización de estas estrategias y su relación con lo regional.

### Estrategia de Reducción de la Pobreza

La “estrategia de reducción de la pobreza” es una iniciativa del FMI y el Banco Mundial, diseñada en 1999, la cuál tuvo el respaldo de diversos países desarrollados. Entre las acciones contempladas está el “alivio” de la deuda a países con bajos ingresos a través de la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (PPME ó HIPC, por sus siglas en inglés) y a partir de 2000, las estrategias pasan a ser parte de los Objetivos del Milenio. En el ámbito centroamericano, se han motivado acciones en la mayoría de países para que éstos impulsen estas estrategias. En el caso de Honduras y Nicaragua pasan a ser parte de los países HIPC. Entre las condiciones requeridas por las instituciones financieras a los países HIPC está la elaboración de un Documento de Estrategia de

Lucha contra la Pobreza (DELP), y como medida de corto plazo, un DELP provisional. Esta demanda también ha sido orientada a los que están en categoría de "país pobre" (Guatemala y El Salvador). Los DELP están fundamentados en seis principios básicos: debe estar orientado a producir resultados, con objetivos de reducción de la pobreza que sean tangibles y posibles de monitorear; Debe ser integral, incluyendo elementos macroeconómicos, estructurales, sectoriales y sociales; Debe tener una 'identificación del país' representando los consensos en el país sobre los pasos que deberían tomarse. Debe ser participatorio, todas las personas interesadas deberían participar en su formulación e implementación; Está basado en alianzas entre el gobierno y otros actores; y, es a largo plazo, concentrándose en la reforma de las instituciones y en el fortalecimiento institucional, así como en metas a corto plazo.

Por ser procesos de largo plazo, se demanda previo al DELP, un documento provisional de estrategia de reducción de pobreza, el cuál es evaluado por el FMI y el Banco Mundial para determinar su factibilidad en las medidas asumidas y si los países llenan las condiciones para asistencia técnica y el denominado "alivio provisional de deuda". A esta fase se le denomina "punto de decisión". El seguimiento corresponde a un DELP definitivo y de largo plazo. Los fundamentos que existían con las estrategias de reducción de pobreza, de acuerdo a OXFAM, es debido en parte, "al reconocimiento por parte de los donantes del fracaso de los programas de ajuste estructural en lograr reducir la pobreza y al reconocimiento del vínculo existente entre la reducción de la pobreza y el alivio de la deuda (como resultado de la campaña de la deuda del Jubileo 2000)".

Las ERP se plantean atender los siguientes parámetros de intervención: poblaciones pobres y causas de pobreza; un marco de trabajo macroeconómico; evaluaciones de la distribución de los impactos de las reformas de ajuste; cambios en el patrón de gastos públicos en relación con los programas de reducción de pobreza (educación y salud, infraestructura rural y programas de crédito rural); estrategias para superar la pobreza (sector social, acciones para

promover el crecimiento y la capacidad de construcción, incremento de la participación y buen gobierno); e, indicadores de egresos monitoreados a través de procesos participativos.

Recuadro 09: causas del fracaso de la aplicación del enfoque del DELP

De acuerdo a Oxfam:

- Es liderada por los donantes, con el acuerdo del BM / FMI, de que en el futuro son los gobiernos nacionales los que lideran el desarrollo de los planes.
- Muchos sienten que este no es un cambio real del enfoque del ajuste estructural y que es más bien un intento de enmascarar estas políticas con una fachada más humana.
- Existen inquietudes sobre si realmente los gobiernos están conduciendo el proceso de los DELP, dado que requieren la 'aprobación' de las Juntas Directivas del BM y del FMI.
- Dado que los donantes y las IFI continúan teniendo una influencia muy importante sobre las decisiones que son tomadas en los países pobres, con los DELP escasamente se puede responsabilizar a los gobiernos o atribuirles la culpa por los fracasos.
- También se presenta un problema, ya que no existe un vínculo claro, en muchos casos, entre el proceso del DELP y los procesos existentes de planeación nacional. Los vínculos son frecuentemente aparentes y la duplicación de esfuerzos es un problema real.

De acuerdo a Cristóbal kay:

- ¿Por qué los DELP fracasaron? La pobreza rural se explica por una serie de factores que incluyen, entre otros, la baja productividad agropecuaria, los problemas de infraestructura y el efecto negativo de los acuerdos comerciales internacionales para la agricultura campesina. Los DELP solo actuaron de manera muy superficial sobre estos factores y no lograron atacar las causas profundas de la pobreza rural, en particular la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y de la tierra. Enfrentar la pobreza rural exige una estrategia de desarrollo muy diferente, en la que el Estado asuma una función más activa y dirija los mercados hacia los objetivos sociales, en lugar de regirse por criterios de ganancia de los grupos privilegiados, para lo cual es necesario alcanzar un nuevo acuerdo entre el Estado y la sociedad civil. Y para ello tienen que producirse importantes cambios políticos.
- El fracaso de los DELP se explica también por otros motivos, como la debilidad del Estado y su

limitada capacidad para implementar políticas públicas, en particular aquellas que requieren reformas importantes. Pero, si bien era posible mejorar el diseño de los DELP y optimizar las políticas para reducir la pobreza rural, el principal problema no fue técnico o administrativo, sino la falta de compromiso político. El giro al neoliberalismo en América Latina redujo significativamente el alcance de la acción del Estado... La falta de continuidad y coherencia de las políticas públicas, junto con un aparato estatal fragmentado, terminó de debilitar la capacidad de acción estatal.

- La solución al problema de la pobreza rural no habría sido posible a través de los DELP, incluso si estos se hubiesen diseñado e implementado de manera adecuada. La reducción de la pobreza sólo se logrará a través de transformaciones profundas que ataquen sus causas estructurales. Por eso, las instituciones de cooperación internacional ganarían eficacia si, en lugar de imponer o priorizar sus propios diseños y esquemas, ayudaran a facilitar las transformaciones estructurales exigidas por los sectores sociales más desfavorecidos. Ese podría ser un aporte realmente importante a la reducción de la pobreza.

Fuente: Elaboración con datos de OXFAM y de Cristóbal Kay (revista Nueva Sociedad No 223, septiembre-octubre de 2009 ([www.nuso.org](http://www.nuso.org))).

## Acuerdos de Paz en Centro América

Los Acuerdos de Paz, son una serie de compromisos políticos asumidos entre los gobiernos, los movimientos revolucionarios, la sociedad civil y la comunidad internacional, en los países en donde existieron conflictos armados, especialmente en El Salvador y Guatemala. La Agenda de la Paz contempla acciones concretas en cada uno de los temas centrales en los cuáles se fundamentó: dar solución a las causas que originaron los conflictos armados (pobreza, exclusión, discriminación, represión y opresión), así como temas relacionados al fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia, la sostenibilidad de la paz y el desarrollo con equidad. La experiencia asimilada en cada uno de los procesos ha sido diferente en términos de los contenidos, compromisos políticos, capacidades institucionales y resultados obtenidos. En conclusión, los Acuerdos de Paz, si bien es cierto que han sido un medio

para fortalecer la agenda política, no ha podido incidir e influir en la agenda económica neoliberal, que continúa siendo, la causa de los conflictos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales en los países.

### La agenda de la paz en El Salvador<sup>73</sup>

Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron un conjunto de acuerdos firmados el 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, que pusieron fin a doce años de guerra civil en el país. En 1989, tras la intervención de Naciones Unidas, se iniciaron negociaciones que arrojaron acuerdos concretos para la salida consensuada al conflicto. Se nombraron comisiones negociadoras por ambas partes y se estableció una agenda para tratar los puntos álgidos por resolver. Como resultado de la negociación, se produjeron varios acuerdos y modificaciones de la Constitución Política de la República, que permitieron que ambas partes cedieran hasta lograr un consenso, en parte forzados por factores internos y externos, que influyeron en las decisiones. El documento final de los acuerdos se dividió en 9 capítulos que abarcaron 5 áreas fundamentales: modificación de las Fuerzas Armadas, creación de la Policía Nacional Civil, modificaciones al sistema judicial y a la defensa de los Derechos Humanos, modificación en el sistema electoral y adopción de medidas en el campo económico y social. El cumplimiento de los acuerdos se gestó bajo la tutela de una misión especial de Naciones Unidas, la cual dio un finiquito tras 3 años de implementación. Se ha establecido que el número de víctimas producto del conflicto armado interno salvadoreño fue de 70,000 muertos y 8,000 desaparecidos, aproximadamente.

Contenido de los acuerdos: El texto de los acuerdos firmados en el Palacio de Chapultepec, el 16 de enero de 1992, está dividido en 9 capítulos donde se establecen una serie de

<sup>73</sup> Datos recabados de la página:

[http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdos\\_de\\_Paz\\_de\\_Chapultepec](http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdos_de_Paz_de_Chapultepec)

medidas que ambas partes debían cumplir para alcanzar una paz firme y duradera en El Salvador. En el primer capítulo, con respecto a la Fuerza Armada, el gobierno aceptó los siguientes compromisos:

- Modificar los principios doctrinarios de la Fuerza Armada para que pudiese cumplir con los acuerdos tomados, estableciendo que el objetivo único de la institución es "la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio, es una institución permanente al servicio de la nación" y aclarando que la institución "es obediente, profesional, apolítica y no deliberante". Reformar el sistema educativo de la Fuerza Armada. Crear una Comisión *ad hoc* para la depuración de los oficiales implicados en violaciones a los Derechos Humanos. Reducción de efectivos de la Fuerza Armada; fueron dados de baja un total de 21,000 soldados, a los cuales se les pagó su respectiva indemnización, finalizando el proceso un año antes de lo previsto, el 28 de febrero de 1993. Superación de la impunidad con la creación de la Comisión de la Verdad que investigaría los más graves hechos de violencia de la guerra civil. La cesación de oficiales inició el 31 de diciembre de 1992. Disolución de los 3 cuerpos de seguridad pública que dependían de la Fuerza Armada: Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda. Disolución de los servicios de inteligencia militar y creación de un servicio de inteligencia civil: el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). Los antiguos cuerpos de inteligencia fueron suprimidos en su totalidad el 9 de junio de 1992, dando paso a los nuevos que estaban ya funcionando desde el 28 de abril del mismo año. Disolución de los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI). El batallón "Gral. Eusebio Bracamonte" fue disuelto el 16 de agosto de 1992, el batallón "Atlacatl", el 8 de diciembre de 1992 y el batallón "Gral. Manuel José Arce", se extinguió el 6 de febrero de 1993; aportando un total de desmovilizaciones que alcanzaron los 10,000 efectivos.
- Reformar la Constitución para definir claramente la subordinación de la Fuerza Armada al Poder Civil.
- Supresión de las entidades paramilitares (patrullas de defensa civil).
- Suspensión de las actividades de reclutamiento forzoso.
- En el segundo capítulo, el gobierno se comprometió a:
- Crear la Policía Nacional Civil como nuevo cuerpo policial que sustituyera los antiguos cuerpos de

seguridad con una doctrina civilista y democrática.

- Establecer cuotas para el personal de la nueva policía, en la que participarían elementos desmovilizados del FMLN, antiguos agentes de la Policía Nacional y personas sin militancia en ambos bandos. Se acordó que fuese el 20% para cada bando y el 60% de participantes neutrales.
- Crear la Academia Nacional de Seguridad Pública para formar a los agentes de la Policía Nacional Civil, dando énfasis a la formación para el respeto de los Derechos Humanos.
- Sistema Judicial y Derechos Humanos: En esta área los compromisos gubernamentales fueron: crear la Escuela de Capacitación Judicial para formar jueces y magistrados ajustados a la nueva realidad del país; reformar la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura (organismo que nombra y evalúa a los jueces) para darle mayor independencia; reformar el proceso de elección y los períodos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; crear la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), institución autónoma, que debe supervisar el respeto a los Derechos Humanos por parte de las demás instituciones estatales.

Sistema Electoral: En este tema se acordaron una serie de medidas para asegurar la plena vigencia de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos:

- La creación de reformas institucionales: creación del Tribunal Supremo Electoral, la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en la materia.
- El derecho de los partidos políticos de vigilar la elaboración, organización, publicación, y actualización del registro electoral.
- En el plano político, las medidas adoptadas buscaron garantizar a los dirigentes del FMLN y a sus integrantes el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos dentro un marco de absoluta legalidad, mediante su incorporación a la vida civil, política e institucional del país. El FMLN se comprometió a desmovilizar sus fuerzas guerrilleras, bajo la supervisión de la ONUSAL. El gobierno se comprometió a aprobar la legislación necesaria para que el FMLN se transformara en un partido político legal y pudiera participar en los comicios generales de 1994.

En lo económico y social: en esta área el gobierno se comprometió a:

- Crear el Foro de Concertación Económica y Social, organismo donde tendrían representación los sindicatos, las asociaciones empresariales y el Estado para dialogar sobre la política económica del país.
- Distribuir las tierras en zonas conflictivas entre los ex combatientes desmovilizados.
- Las tierras que excedían las 245 hectáreas, así como aquellas propiedades del Estado que no eran reserva natural, debían ser distribuidas entre los campesinos y pequeños agricultores que carecían de terrenos cultivables.

La principal crítica a la consecución de los acuerdos es sobre la parcialidad del cumplimiento, decantándose todos los esfuerzos en cumplir en su totalidad los acuerdos referentes a la Fuerza Armada, Derechos Humanos y fuerza policial, destinando gran cantidad de recursos a reformar esos rubros. El debilitamiento de la Fuerza Armada, la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el fortalecimiento masivo de la Policía Nacional Civil ocuparon la agenda principal. Sin embargo, el tema económico y social se vio relegado a un segundo plano, provocando críticas y polarización política entre el partido en el gobierno y el FMLN como naciente partido político.

*“Con el inicio de la reforma neoliberal en 1989-1990, el fin de la guerra en 1992, se desataron una serie de medidas anti populares (privatizaciones, despidos en el sector público, cargas impositivas a los más pobres etc.); mientras esto ocurría la cooperación de las ONGS, se enfocó en una suerte de asistencialismo-desarrollismo, el movimiento popular y social se dispersó. A pesar de lo anterior, en el nuevo escenario post conflicto, tomó auge la participación ciudadana, en los procesos electorales, la izquierda participó, bajó su bandera en sus primeras elecciones (1994)”.*

Fin de los acuerdos: En 1997, Butros Butros-Ghali, Secretario General de Naciones Unidas, dió por finalizado el proceso de paz en El Salvador, señalando que si bien era cierto que no todos los acuerdos se habían cumplido en su

totalidad, el grado de cumplimiento era aceptable.

## La agenda de la paz en Guatemala

No se puede contextualizar la agenda de la paz en Guatemala, sin antes recordar que el costo de la firma de la paz significó durante los 36 años de conflicto armado, más de 150,000 muertos civiles; más de 440 comunidades destruidas y masacradas; más de un millón de personas desplazadas de sus lugares de origen; y más de 50,000 personas que aún siguen desaparecidas. Con una población, en la década de los años ochenta, con los índices de pobreza más agudos de América, con más del 85% de la población en pobreza y pobreza extrema y con todos los agravantes de una política de Estado excluyente y discriminadora. Con una concentración de la riqueza en donde un 2% de la población poseía más del 80% de la tierra y la riqueza del país. Es en este marco cuando se busca que el conflicto armado concluyera por medio de una negociación política entre la URNG, el gobierno y el ejército de Guatemala. En 1996 se firma la paz firme y duradera y se acuerda una agenda de la paz para dar respuesta a las causas que originaron el conflicto armado y así posibilitar: la lucha contra la pobreza, la libertad política, la justicia social, una mejor distribución de la riqueza, la lucha contra las exclusiones y discriminaciones de todo tipo, el respeto a los derechos humanos, y el fortalecimiento de la democracia en el país. En síntesis, con la firma de la paz se aspiraba a dar respuestas a las causas que originaron el conflicto armado interno. Como resultado de este proceso de negociación se firmaron 11 acuerdos, los cuales debían comenzar a cumplirse inmediatamente se firmara el cese al fuego entre las partes y tendría un período de ejecución de 4 años (1997-2000) con prórroga en los temas que fueran incumplidos en el período establecido.

## Recuadro 10: Los acuerdos de paz firmados en el proceso de negociación.

- El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito en la Ciudad de México (29/marzo/1994).
- El Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, suscrito en Oslo el 17 de junio de 1994.
- El Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, suscrito en Oslo el 23 de junio de 1994.
- El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995.
- El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria suscrito en la Ciudad de México el 6 de mayo de 1996.
- El Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática suscrito en la Ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996.
- El Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego suscrito en Oslo el 4 de Diciembre de 1996.
- El Acuerdo sobre reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996.
- El Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la legalidad, suscrito en Madrid el 12 de Diciembre de 1996.
- El Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.
- Con excepción del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, que está en vigencia desde suscripción, todos los acuerdos integrados al Acuerdo de Paz Firme y Duradera cobran formal y total vigencia en el momento de la firma del presente Acuerdo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos firmados entre 1999 y 1996.

En términos no oficiales se habla que el nivel de cumplimiento no alcanzó el 30% del total de las metas esperadas. Existen indicadores muy claros que determina que los sectores de población más marginados, excluidos, con los índices de pobreza y pobreza extrema más alarmantes (80-90%) son precisamente los pueblos indígenas y la población rural. El analfabetismo alcanza más del 75% en las mujeres rurales e indígenas; el 80% de la población vive (familias) con menos de un dólar por día; los servicios básicos indispensables para una vida digna son los más deficitarios en las áreas rurales; los efectos de las políticas neoliberales y los tratados comerciales afectan directamente a la familia campesina (más del 75% de la población migrante del país es indígena); los indicadores de discriminación son latentes y generalizados.

Entre los principales factores que no favorecieron a un desarrollo pleno en el cumplimiento de la Agenda de la Paz se pueden citar<sup>74</sup>:

- La negociación de la paz en Guatemala no generó las bases institucionales necesarias para garantizar su sostenibilidad. La presión internacional que existía a inicios de los años noventa, fue un factor determinante para que la firma se diera en condiciones desfavorables y con una escasa voluntad y confianza política entre las partes. Si bien es cierto que la sociedad civil desempeño un papel protagónico en términos de propuestas sectoriales, no era generalizada la participación y existieron desencuentros posteriores con relación al contenido programático de los acuerdos.
- Los gobiernos no generaron una institución funcional y coherente que diera continuidad a cada uno de los Acuerdos. Lo que existieron fueron mecanismos, muchas veces aislados, que respondían a temas puntuales y parciales. Las distintas secretarías, fondos y comisionados para dar atención a la agenda de la paz no estaban en capacidad de dar respuestas contundentes y vinculantes a los objetivos y demandas de cada Acuerdo. La falta de personal idóneo y capacitado; la falta de presupuesto para funcionamiento; la falta de presupuesto para atender los temas sectoriales; el “juego político” que cada gobierno aplicó para los intereses eminentemente partidistas; la corrupción y el clientelismo; son tan sólo algunas manifestaciones de cómo funcionó la institucionalidad de la paz. La institucionalidad de la paz requería para su funcionalidad y sostenibilidad: una institución con visión de nación; con

<sup>74</sup> Información extraída y actualizada del libro de Henry Morales, Tzuk Kim-pop: ¿Por qué tanta frustración?: la cooperación internacional en la década de la paz, 2007.

vinculación directa con los órganos de toma de decisión; con una partida presupuestaria óptima a las demandas y necesidades de la agenda de la paz; con mecanismos viables de participación social; la existencia de instrumentos funcionales de evaluación y monitoreo; y una determinante voluntad política.

- Guatemala no tiene una institucionalidad funcional para dar atención a los problemas estructurales generadores de subdesarrollo, pobreza e inequidades sociales y políticas. Lo que existen son instrumentos aislados que buscan paliar de forma parcial y coyuntural la crisis permanente que vive la mayoría de la población en el país. Las políticas y planes para combatir la pobreza y los múltiples problemas que se desprenden de esta realidad, se aplican permanentemente con políticas de gobierno de cuatro años. Gobierno con gobierno se plantean nuevas y "novedosas" estrategias para abordar la problemática nacional y por lo mismo son infuncionales. Los problemas estructurales no se pueden abordar con estrategias coyunturales y minimizadas. Si no se atienden las causas del subdesarrollo y la pobreza con medidas determinantes y visionarias, lo único que se genera es un "perverso círculo vicioso" de buenas voluntades. De aquí la crítica que los distintos sectores sociales mantienen hacia el sistema político y económico del país, ante su incapacidad por resolver las causas que originaron el conflicto armado interno.
- Diferentes analistas concluyen que la firma de la paz, en las condiciones establecidas, fue motivo de las presiones realizadas por parte de la comunidad internacional. Sobre la lógica de terminar la conflictividad política a cualquier costo, las presiones externas contribuyeron a que no se establecieran las condiciones óptimas para garantizar la transición de la guerra a la paz, pero sobre todo, no garantizar la institucionalidad para la paz necesaria y requerida que velara para el pleno cumplimiento de los acuerdos establecidos.
- La existencia de factores estratégicos de política interna y económica en el país, una variante y compleja coyuntura internacional (crisis sobre crisis), emergencias y prioridades geopolíticas y económicas, provocó que la cooperación al desarrollo se estableciera con una lógica coyuntural y sin garantizar una perspectiva de largo plazo en sus acciones, lo cual generó que sus políticas y estrategias no dieran atención a las causas estructurales del subdesarrollo y la pobreza que la agenda de la paz prioriza dentro de su mandato.

Una de las grandes contrariedades que existen alrededor del financiamiento para el desarrollo

en Guatemala, reside que la mayor parte de la inversión social se realiza con fondos de ayuda de la cooperación internacional (subvenciones y préstamos). Los ingresos percibidos por medio del sistema de tributación es de los más bajos a nivel mundial y donde el 80% de la carga tributaria proviene de impuestos indirectos. Una primera conclusión: los grupos de poder económico no pagan impuestos y limitan que el Estado pueda cumplir con sus responsabilidades sociales. En diversos foros internacionales se ha llegado a la conclusión que son los contribuyentes de los países desarrollados los que están pagando el desarrollo de Guatemala en lugar de los grupos de poder que manejan la economía del país. Si hacemos cálculo estimado sobre lo que se requeriría para sustituir la ayuda que llega en calidad de cooperación al desarrollo con recursos nacionales, se necesitaría menos del 1% de impuestos sobre el PIB para contar con los recursos que llegan por la vía de financiamiento externo. Una segunda conclusión: si la política fiscal fuera progresiva y funcional, con los recursos tributarios que el Estado deja de percibir fácilmente se pudiera quintuplicar el financiamiento requerido para invertir en la agenda social.

Ningún plan o agenda de gobierno para el desarrollo puede ser exitoso si no genera las condiciones institucionales y territoriales básicas para sostenerse en el tiempo. La agenda de la paz se ha considerado como el mejor instrumento de consenso que en el país se ha generado para afrontar los problemas estructurales y al mismo tiempo causas que originaron el conflicto armado. Se puede resumir diciendo que los primeros tres años fueron los más fructíferos, a pesar del poco nivel de avance alcanzado. Con la llegada del Huracán Mitch, además de la agenda de la paz, se incluye un plan de emergencia que pasa a ser la prioridad para el gobierno y la comunidad internacional. A inicios del año 2000, se comienza aplicar las estrategias de reducción de la pobreza, que con el tiempo fueron desestimadas, desplazando de manera parcial la agenda de paz. Por la importancia de los Objetivos del Milenio, Guatemala también comienza a priorizar acciones para su cumplimiento. Nuevamente la agenda de la paz es sustituida en temas sustantivos. Las

Tormentas Stan y Agatha muestra la vulnerabilidad económica y social del país y se prioriza un plan de emergencia. Se suma a lo anterior cada una de las agendas económicas que los gobiernos iban aplicando y priorizando cada cuatro años. En la actualidad la existencia de tratados y acuerdos comerciales vuelven a provocar nuevas orientaciones y prioridades para el país. Esa visión coyuntural en los procesos de desarrollo, provocó que los esfuerzos utilizados se dispersaran y no generaran el impacto esperado. Es cierto que muchos de los objetivos de las distintas iniciativas llevan el mismo propósito, pero la falta de coherencia y vinculación entre cada una de las iniciativas, la falta de una evaluación y monitoreo serio y responsable de los resultados de cada agenda, el clientelismo político y coyuntural en los gobiernos, contribuyeron a generar confusión, dispersión y una profunda ruptura en la agenda de paz.

## Conclusiones del capítulo

---

- El fracaso de las teorías y enfoques de desarrollo de los últimos cincuenta años, dirigidos a superar la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, orienta de forma impostergable a la construcción de nuevos paradigmas políticos y económicos.
- La pobreza no es el desafío a erradicar, porque es una consecuencia. El reto de las transformaciones debe ir hacia la injusta distribución de la riqueza. Y es esto, lo que no abordan ni plantean los paradigmas de desarrollo, que en su mayoría están sustentadas en políticas neoliberales. La riqueza y desarrollo de los países ricos se ha construido sobre la base de la pobreza y subdesarrollo de los ahora países pobres.
- La ayuda internacional al desarrollo se ha estructurado e institucionalizado como un instrumento de respuesta a los problemas del subdesarrollo. Queda corroborado que la ayuda internacional no será un medio de cambios en las estructuras de poder. En este marco es donde surgen las grandes contradicciones entre los fines sociales de la ayuda al desarrollo y los intereses económicos (deuda externa, comercio, inversiones transnacionales) y geopolíticos de los donantes.
- Las diferentes iniciativas internacionales impulsadas como estrategias para erradicar el hambre y la pobreza (objetivos del milenio, alcanzar el 0.7% del PIB para el desarrollo y el cambio climático) han demostrado la falta de voluntad política de los Estados, tanto de los donantes como de los receptores. No existe un verdadero compromiso político para buscar erradicar la miseria, el hambre, la destrucción del planeta, que cada vez son más irreversibles.
- Existen propuestas de nuevos paradigmas como el “Buen Vivir”, la propuesta del “decrecimiento”, que pueden transformarse en vías alternativas al modelo neoliberal. Los nuevos paradigmas deben propiciar que los pueblos asuman el reto de construir sus propias rutas para salir del subdesarrollo. Que generen condiciones para la refundación de los Estados. Tienen que plantearse la erradicación de las causas estructurales de las inequidades. Se debe trabajar por la autodeterminación y soberanía de los pueblos. Sólo de esta forma, se podrá erradicar el hambre, la miseria, la discriminación, la marginación y la opresión en la que viven miles de millones de personas en el mundo.

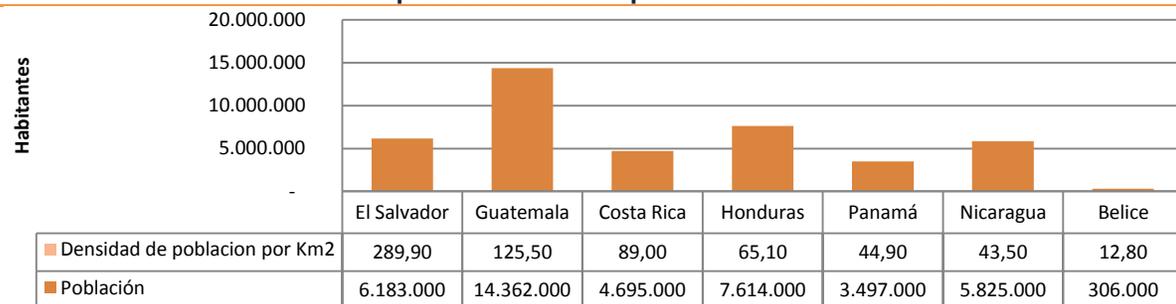
## **II. ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA**

## Situación demográfica

Este apartado está orientado a generar un análisis situacional actualizado sobre la realidad centroamericana. Son diversos los tópicos de reflexión que se están debatiendo en diversos foros, organismos y mecanismos regionales, sobre la problemática sociopolítica, económica y ambiental que cada país de la región va enfrentando. Sin duda, los efectos de las permanentes crisis internacionales están de manera directa influyendo en la dinámica regional, fundamentalmente la financiera, la de hidrocarburos, la alimentaria, la climática y la transnacionalización del crimen organizado.

Centroamérica con una superficie de 411 mil kilómetros cuadrados, se ubica en una posición geográfica envidiable. Constituye un corredor entre el norte y el sur de América, con una colindancia relativamente corta entre el océano Atlántico y el Pacífico. Puede además constituirse en el puente de tránsito entre el comercio europeo y el asiático. Hacia fines del 2009 la región tenía aproximadamente 42.5 millones de habitantes, de la cual la mayoría es joven. Con una densidad de población promedio (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice) de 76 habitantes por km<sup>2</sup>, teniendo a El Salvador con la mayor densidad (290 habitantes por Km<sup>2</sup>) y a Belice con la menor densidad (12.8 habitantes por Km<sup>2</sup>).

**Gráfico 01: Datos poblaciones de cada país Centroamericano: año 2009**



Fuente: elaborado con datos del Informe de Desarrollo Humano para Centro América, 2010.

## Índice de desarrollo humano

El Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, registra diferencias, basado en las rutas que han tomado los países de la región para su inserción en el mercado internacional, la globalización y los colocan en niveles de mayor o menor dependencia del comportamiento de los ciclos del mercado internacional, aspecto que provoca las diferencias entre Costa Rica, Panamá y Belice por un lado, y Guatemala, El Salvador, Honduras (Triángulo Norte) y Nica-

ragua por el otro. Esta diferencia, de acuerdo al documento, se debe a: "los desajustes (...) provienen de dos fuentes principales: (a) La inestabilidad propia de una economía que no depende de la expansión sostenida del mercado interno sino ante todo de los altibajos internacionales, y (b) la precariedad del ingreso y de las relaciones de trabajo propias de los "sectores exportadores líderes" (remesas y maquila); esta precariedad, (...), es menor para los países centroamericanos que optaron por la vía de atraer capitales (Costa Rica, Panamá y Belice) antes que por exportar mano de obra (los del Triángulo Norte)".

De acuerdo al informe del PNUD, se puede deducir un mejor nivel de vida en Costa

Rica, luego Panamá y a cierta distancia Belice, en contraste con los países del llamado Triángulo Norte, en todos los sentidos. Existen diferencias en estos últimos de los cuales El Salvador se encuentra en mejores condiciones que Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero los cuatro deben enfrentar problemas más complejos, con Estados reducidos y debilitados como consecuencia de la implantación del modelo neoliberal.

El Índice de Desarrollo Humano –IDH–, de acuerdo a lo que se registra en el Informe de Desarrollo Humano 2009-2010 para Centroamérica del PNUD, muestra la tendencia por país, de forma quinquenal hasta el 2000 y anual del 2003 al 2007. En el período se registra un progreso en los diferentes tópicos de

análisis. En 2007, es Costa Rica el país centroamericano mejor posicionado a nivel mundial en el lugar 54, seguido de Panamá en el 60 y Belice en el 93. Los restantes 4 países en una posición de mayor vulnerabilidad, teniendo a El Salvador en el puesto 106, Honduras en el 112, Guatemala en el penúltimo lugar de la región en el 122 y Nicaragua en el 124. En términos de indicadores, Costa Rica y Panamá presentan en el 2007 un estatus de IDH alto; el resto de países presentan un estatus de IDH medio, siendo Nicaragua el país con la menor tendencia de desarrollo humano. Cada uno de los países presenta una mejoría en términos de tendencias del IDH en los últimos 20 años, como lo podemos observar en el cuadro 01.

**Tabla 01: Tendencia del Índice de Desarrollo Humano (Quinquenal 1980-2000, anual 2003-2007)**

País	Clasificación Según IDH 2007	Período									
		Quinquenal					Anual				
	Posición	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Belice</b>	93	ND	ND	0.705	0.723	0.735	0.760	0.768	0.770	0.770	0.772
<b>Costa Rica</b>	54	0.763	0.770	0.791	0.807	0.825	0.833	0.842	0.844	0.849	0.854
<b>El Salvador</b>	106	0.573	0.585	0.660	0.691	0.704	0.736	0.741	0.743	0.746	0.747
<b>Guatemala</b>	122	0.531	0.538	0.555	0.621	0.664	0.681	0.687	0.691	0.696	0.704
<b>Honduras</b>	112	0.567	0.593	0.608	0.623	0.690	0.717	0.720	0.725	0.729	0.732
<b>Nicaragua</b>	124	0.565	0.569	0.573	0.597	0.667	0.681	0.686	0.691	0.696	0.699
<b>Panamá</b>	60	0.759	0.769	0.765	0.784	0.811	0.820	0.824	0.829	0.834	0.840

Fuente: IDHCA 2009-2010.

Los índices de esperanza de vida, educación y de PIB per cápita son los que dan lugar a la definición del Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>75</sup>. Es decir, el comportamiento de estos índices es lo

que finalmente define el nivel alcanzado por el IDH. Con relación al primero, la tendencia general es que la esperanza de vida al nacer ha ido en aumento, índice en el que Guatemala sigue teniendo el nivel más bajo en el ámbito centroamericano. En el segundo, el índice de educación, compuesto de la tasa de alfabetización adulta y la tasa bruta combinada de matriculación, Guatemala tiene el menor índice. El Salvador tiene un incremento considerablemente alto en la tasa de alfabetización para el quinquenio 1985-1990, fenómeno similar se da en Honduras y Nicaragua en el de 1995-2000.

<sup>75</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer); Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria); Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA en dólares). Datos recabados de [www.Wikipedia.org](http://www.Wikipedia.org). El IDH se mide en una escala de 0 a 1, y a partir de esa escala se consideran tres rangos de desarrollo humano: a) desarrollo humano alto, cuando el valor del IDH en una región o país es mayor o igual a 0.80; b) desarrollo humano medio, cuando el valor del IDH está entre 0.50 y 0.79; c) desarrollo humano bajo, cuando el valor del IDH es menor a 0.50. (PNUD, 2006)

País	Índice de Desarrollo Humano IDH		Esperanza de Vida al Nacer	Tasa de Alfabetización adulta	Tasa Bruta combinada de matrícula en Educación (Primaria, Secundaria y Terciaria)	PIB per Cápita	Índice de Esperanza de Vida	Índice de Educación	Índice del PIB
	Posición	Valor							
	2007	2007							
<b>Belice</b>	93	0.772	76.0	75.1	78.3	6,734	0.851	0.762	0.703
<b>Costa Rica</b>	54	0.854	78.7	95.9	73	10,842	0.896	0.883	0.782
<b>El Salvador</b>	106	0.747	71.3	82	74	5,804	0.771	0.794	0.678
<b>Guatemala</b>	122	0.704	70.1	73.2	70.5	4,562	0.752	0.723	0.638
<b>Honduras</b>	112	0.732	72.0	83.6	74.8	3,796	0.783	0.806	0.607
<b>Nicaragua</b>	124	0.699	72.7	78	72.1	2,570	0.795	0.760	0.542
<b>Panamá</b>	60	0.840	75.5	93.4	79.7	11,391	0.842	0.888	0.790

Fuente: IDHCA 2009-2010.

El índice del PIB es el que tiene un comportamiento distinto, tomando como punto de partida el quinquenio que finaliza en 1980. Se produce una baja en todos los países durante los dos quinquenios siguientes, 1980-1985 y 1985-1990, durante la llamada "década perdida". Con excepción de Guatemala, Honduras y Nicaragua, los demás países empiezan a recu-

perarse en el quinquenio 1990-1995. En el quinquenio 1995-2000, Guatemala y Honduras presentan mejoría en sus indicadores, caso distinto es el de Nicaragua que no ha logrado alcanzar el nivel presentado en 1980, y colocándolo con un IDH inferior con relación al resto de países.

Países	Índice de IDH						Progreso
	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2,000-2007
<b>El Salvador</b>	0,704	0,736	0,741	0,743	0,746	0,747	0,043
<b>Costa Rica</b>	0,825	0,833	0,842	0,844	0,849	0,854	0,029
<b>Guatemala</b>	0,664	0,681	0,687	0,691	0,696	0,704	0,040
<b>Honduras</b>	0,690	0,717	0,720	0,725	0,729	0,732	0,042
<b>Nicaragua</b>	0,667	0,681	0,686	0,691	0,696	0,699	0,032
<b>Panamá</b>	0,811	0,820	0,824	0,829	0,834	0,84	0,075

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2009-2010, PNUD.

La región muestra contrastes diversos en cuanto a la pobreza. De acuerdo a datos de la CEPAL, Costa Rica para el 2007 tenía 18.6% de pobreza, Panamá 28% en el 2008, El Salvador 46% en el 2004, Guatemala en el 2006 alcanzó el 54.8% y los países con mayor porcentaje, Nicaragua 62% en el 2005 y Honduras el 64% en el 2006.

El IPH-1 mide las privaciones en los tres componentes básicos del desarrollo humano que refleja el IDH: Vida larga y saludable: la vulnerabilidad de morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años; educación: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos; nivel de vida digna: falta de

acceso a recursos económicos generales, medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad. Calcular el IPH-1 es más sencillo que calcular el IDH. Los indicadores utilizados para medir las privaciones ya están normalizados entre 0 y 100 (porque se expresan en porcentajes).

En el cuadro 04 se puede observar que en países como Honduras y Nicaragua, el porcentaje de población que vive con menos de 1.25 dólares por día se ha incrementado sensiblemente en los últimos años. De igual forma, los

que sobreviven con 2 dólares al día, para el caso de los países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, el porcentaje de población es alta. Guatemala presenta los mayores índices de niños/as menores de cinco años que por problemas de desnutrición presentan un peso inferior a su media de edad (23% del total de

niños). Con relación al índice de pobreza humana, Guatemala registra el porcentaje mayor con el 19.7% con relación a los otros países de la región y de igual forma, se ubica en la posición mundial en el puesto 76 (mayor regional).

Cuadro 04: relación de pobreza en Centro América, 2000-2007					
Países	Índice de pobreza humana,		Niños con peso inferior a la media para su edad (% - 5 años) 2000-2006	Población bajo el umbral de pobreza de ingresos (%)	
	Posición	Valor		US\$ 1.25 día: 2000-2007	US\$ 2 al día: 2000-2007
	<b>Belice</b>	73	17,5	7	ND
<b>Costa Rica</b>	11	3,7	5	2,4	8,6
<b>El Salvador</b>	63	14,6	10	11	20,5
<b>Guatemala</b>	76	19,7	23	11,7	24,3
<b>Honduras</b>	61	13,7	11	18,2	29,7
<b>Nicaragua</b>	68	17	10	15,8	31,8
<b>Panamá</b>	30	6,7	7	9,5	17,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2009-2010, PNUD.

### Indicadores de Salud

Los indicadores regionales (con excepción de Costa Rica y Panamá) son propios de países con problemas de desarrollo y pobreza. Pero además demuestran el papel que las sociedades le han otorgado al Estado, donde claramente se identifica una ausencia de responsabilidad del Estado para garantizar los derechos económicos

sociales culturales y ambientales de sus habitantes. En el ámbito de la salud, cuyo cálculo se realiza a partir de tres variables: esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil y tasa de mortalidad en menores de 5 años, Guatemala es el país que refleja los peores indicadores. Tiene la esperanza de vida más baja, y la tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años más altas. Costa Rica y Panamá son los países con los mejores indicadores en términos de esperanza de vida y menor mortalidad infantil.

Cuadro 05: Salud, quinquenio 2005-2010									
País	Esperanza de Vida al Nacer			Tasa de Mortalidad Infantil Por 1000 nacidos vivos			Tasa de Mortalidad Infantil en menores de 5 años *		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
<b>Belice</b>	76.1	73.3	79.2	16.4	18.1	14.8	20.2	22.0	18.0
<b>Costa Rica</b>	78.8	76.5	81.2	9.9	11.2	8.5	11.5	12.9	10.1
<b>El Salvador</b>	71.1	66.5	75.9	21.5	ND	ND	29.5	32.3	26.6
<b>Guatemala</b>	70.2	66.7	73.8	30.1	35.0	25.0	39.5	45.0	33.9
<b>Honduras</b>	72.1	69.7	74.5	27.8	31.8	23.6	40.0	44.5	35.3
<b>Nicaragua</b>	72.9	69.9	76.0	21.5	24.3	18.5	25.8	28.9	22.7
<b>Panamá</b>	75.6	73.0	78.2	18.2	21.2	15.0	23.8	27.2	20.5

Fuente: Cuadro A3.6b, IDHCA.

## Indicadores de educación

El impacto de las diferentes crisis internacionales y las propias generadas en Centro América, se refleja en sectores como el de la educación, en donde se ha consolidado una tendencia de disminución de recursos financieros para este sector. Los principales efectos en la educación se concentran en tres grandes campos a saber: El progresivo deterioro en el rendimiento de los sistemas educativos expresado en las altas tasas de deserción y repitencia escolares; La permanencia del analfabetismo y bajos niveles educativos en la población adulta; y el deterioro en la calidad de la educación que se ofrece. A pesar de los esfuerzos que se han realizado para ampliar o consolidar la cobertura de la educación general, hay países que siguen arrastrando este problema. En casi todos los países se tienen problemas en la retención del sistema educativo, presentándose tasas significativas de repetición y deserción, especialmente en el medio rural. Las tasas de repetición en la educación primaria, aún se mantienen en niveles preocupantes. Otro problema que se enfrenta en la región es el excesivo centralismo y burocratismo en la administración, planificación y gestión del proceso educativo; la rigidez del currículum, con planes y programas únicos de

educación general básica para todo el territorio nacional y la prevaleciente orientación urbana de la educación en la cobertura y los contenidos.

El nivel de analfabetismo en la región mantiene la tendencia de una división de países en tres segmentos, que mantiene a Costa Rica, Belice y Panamá como los países con las tasas de analfabetismo más bajas. En el segundo segmento se da una variante, puesto que Honduras tiene una tasa de analfabetismo más cerca al Salvador que a Guatemala y Nicaragua que se ubican en el tercer segmento con las tasas más altas de analfabetismo.

Es importante notar el caso de Costa Rica y Belice, países en que la tasa de analfabetismo en las mujeres es más baja que en los hombres, en Honduras, Nicaragua y Panamá son casi equivalentes. En El Salvador, el analfabetismo en la mujer es más alto en casi un 5% y en el caso de Guatemala es de casi 15%. Para Guatemala sí la información contemplara la división de población indígena y no indígena, la diferencia entre ambas sería incluso mayor que la que se observa entre mujeres y hombres, en la cual igualmente la mujer indígena mostraría la mayor tasa de analfabetismo, que se complementa en determinadas regiones con niveles altos de monolingüismo, situación que agrava los niveles de exclusión y marginalidad.

**Cuadro 06: Educación, Quinquenio 2005-2010**

País	Tasa de Analfabetismo de la Población de 15 años y más (porcentajes)		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
Belice	5.3	5.4	5.2
Costa Rica	3.8	3.9	3.7
El Salvador	18.9	16.4	21.2
Guatemala	28.2	20.9	35.4
Honduras	22.0	22.4	21.7
Nicaragua	31.9	32.2	31.6
Panamá	7.0	6.4	7.6

Fuente: Cuadro 3ª.6d. IDHCA. Pp. 445

## Indicadores de seguridad y gobernanza

Centro América, especialmente en los países de Honduras, El Salvador y Guatemala, esta considerada como la región más violenta del mundo, con la tasa de homicidios más elevados a nivel

global y en permanente crecimiento. En esta comparación solo se quedan fuera los países que tienen conflictos bélicos activos. La mayoría de países ha pasado por una serie de transiciones políticas y de permanentes reajustes en términos de seguridad ciudadana. Un elemento transversal ha sido la desmilitarización de la seguridad ciudadana, de acuerdo al PNUD. Se

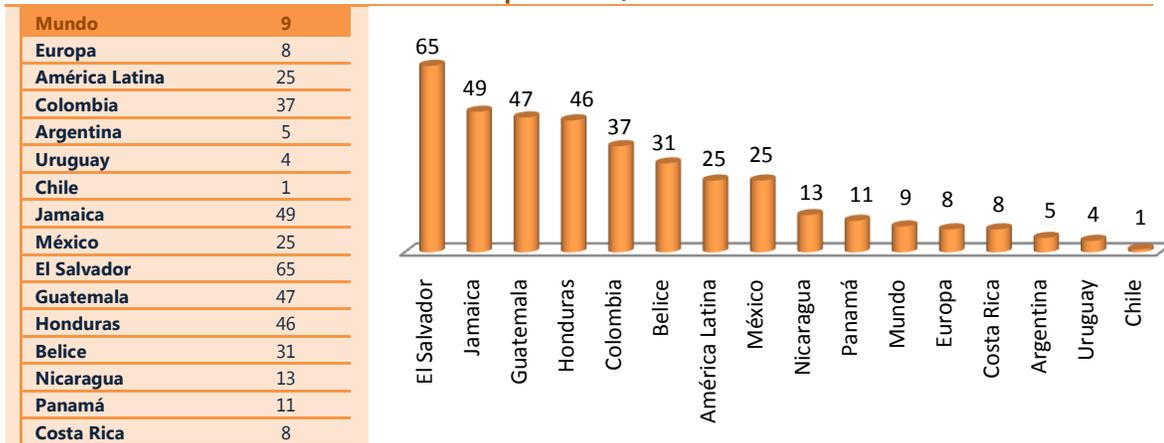
han generado reformas legales orientadas a dar respuesta a los problemas que los países presentan en términos de inseguridad y criminalidad, pero que no terminan de aplicarse o responder de manera sistémica a lo arraigado y complejo de los problemas existentes en la materia. En todos los países se puede observar una lógica militarista o de mano dura, como solución a la inseguridad. Como una muestra, en Guatemala (05 de octubre 2010) se vuelve a colocar en el debate político la aplicación de la pena de muerte (aprueban la ley reguladora de la conmutación de la pena para los condenados a muerte y se acordó que cobra vigencia hasta el día 15 de enero del año 2012).

En el IDH para Centro América del 2010, se señalan cifras que no dejan de ser alarmantes: "Según las más recientes cifras disponibles para el mundo, Centroamérica tuvo 29,3 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2004 (Sudamérica tuvo 25,9%, y el Caribe 18,1%), y

solo fue superada por la región Sudafricana, con 31,7 homicidios por cada 100.000 habitantes. Visto de otra manera: Centroamérica resultaría ser la región más violenta del planeta, si se exceptúan aquellas que están siendo afectadas por una intensa violencia política, –por ejemplo, la tasa de 88 homicidios por 100.000 habitantes que en ese año tuvo Swazilandia en la región sudafricana". El promedio de las tasas de los siete países equivale a tres veces la tasa mundial y supera en siete puntos la de América Latina. El Salvador, Guatemala y Honduras, seguidos por Belice, representan entre tres y seis veces más, que el de Panamá, Costa Rica y Nicaragua.

De acuerdo al PNUD, la violencia homicida ha cobrado la vida a 80,000 personas centroamericanas en el período 2003-2008, especialmente en El Salvador, Guatemala y Honduras (aparecen entre los de mayores tasas delictivas de la región latinoamericana).

**Gráfico 02: homicidios por cada 1,000 habitantes: año 2006**



Fuente: elaborado con datos del informe de desarrollo humano para Centro América, 2010.

Una de las causas más incidentes en los problemas de inseguridad en Centro América es el crimen organizado, que tiene en la actualidad un carácter transnacional y que cada vez son organizaciones más complejas, sofisticadas y nocivas. Se puede observar que los niveles de organización del crimen son mayores en los países en donde existen desigualdades sociales y sistemas de justicia inoperantes (donde el Estado tiene mayores problemas de funcionalidad). De acuerdo al PNUD, en Centro América existen más de tres millones de armas de fuego en donde dos de cada tres son

ilegales. Los países que registran el menor número de armas ilegales son Belice, Panamá, Nicaragua y Costa Rica (el número de armas legales superaría al de las no registradas). En los registros de los tipos de actividades más reincidentes e importantes en términos del tráfico de drogas se establece entre las sustancias sicotrópicas a la cocaína como la más demandada. Se estima que en América Latina se generan más de 900 toneladas métricas de cocaína. El 75% aproximadamente de esta sustancia se canalizó hacia Estados Unidos en el 2006. Centro América se ha transformado en la

ruta del tráfico de más del 90% de la droga (IDHAC 2010 citando a US Department of Justice, National Intelligence Center, 2007 y onudd, 2008:11).

*En el IDHAC se determina que “el tráfico de drogas necesita corromper a las autoridades: para cruzar las fronteras o comprar precursores para blanquear capitales o evitar los decomisos... los señores de la droga y sus empleados deben amedrentar o cooptar*

*funcionarios de diversas agencias y distintos rangos. La consecuencia es una infiltración cancerosa de la administración pública, que ataca en primer lugar los cuerpos de vigilancia –las aduanas, la policía, el ejército, si este se emplea en combatir la droga y el aparato de justicia penal –fiscales, jueces, testigos, personal carcelario– y que se extiende a políticos locales o nacionales, testaferros de todos los calibres, empresarios, periodistas y otros actores estratégicos para la “industria” de la droga”.*

#### **Recuadro 11: Volumen e impacto del crimen organizado en la sociedad global**

- El “producto criminal bruto” supera los 1.200 millones de dólares anuales (más del 15% del comercio mundial).
- El tráfico global de drogas asciende a más de 500.000 millones de dólares, superior al comercio global de petróleo.
- Los beneficios generales de toda clase de actividades ilegales superarían el billón de dólares, casi el presupuesto federal de Estados Unidos.
- El comercio ilegal al menos mueve entre 500.000 y 800.000 millones de euros, el 8% del valor del comercio mundial y más que todos los productos derivados del petróleo, juntos.
- El dinero lavado en los circuitos financieros internacionales asciende a entre 800.000 millones y 2 billones de euros al año, el equivalente a entre el 2 y 5% del producto bruto anual de la economía mundial.
- Por Centroamérica transitan unas de 500 toneladas de cocaína al año, cuyo precio de venta en Estados Unidos alcanzaría los 50,000 millones de dólares.

Fuente: elaborado con datos del Informe de Desarrollo Humano para Centro América, 2010.

Otro de los flagelos que azota la región centroamericana es la corrupción. En los últimos años, se han acusado a seis ex presidentes y un presidente activo por prácticas corruptas (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua). En Guatemala el ex Presidente Alfonso Portillo está en la cárcel y con un proceso activo de extradición hacia Estados Unidos. En Nicaragua, en el 2003 al ex Presidente Arnoldo Alemán se le condenó a veinte años de prisión por el delito de lavado de dinero y fraude contra el Estado (en el 2009 quedó libre de todo delito). En Honduras, el ex presidente Rafael Callejas fue condenado a doce años de cárcel, pero fue liberado. En Panamá se ha condenado al ex presidente Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) y a la ex presidenta Mireya Moscoso (1999-2004) por el mal uso de fondos públicos y otras denuncias de corrupción. Costa Rica es el país con más causas penales contra ex presidentes vinculados a escándalos de corrupción relacionados con la Caja del Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad. Los ex presidentes que han enfrentado causas penales son Miguel Ángel Rodríguez, Rafael Ángel Calderón y José María Figueres.

En el cuadro 07, se hace relación de diferentes indicadores que miden el nivel de transparencia, gobernabilidad y el Estado de Derecho en cada país. El indicador de Corrupción (que es un instrumento aplicado por el Banco Mundial) indica la observancia que existe de la ciudadanía sobre el funcionamiento de las instituciones y el poder público. La medición se hace teniendo el rango de “10” como el nivel de percepción en donde hay ausencia de corrupción y el rango de “0”, para indicar los índices de mayor corrupción. En el cuadro se registra a Costa Rica como el país centroamericano con menor indicación de corrupción y a Honduras y Nicaragua con los mayores porcentajes.

Los indicadores para medir el nivel de gobernabilidad (100= buen desempeño; 0= mal desempeño), se establecen por medio de la percepción que tiene la ciudadanía en términos del funcionamiento de los gobiernos en el ámbito de la generación de políticas públicas, atención a las demandas sociales y el buen desempeño de su institucionalidad. En el cuadro se observa que hay una disminución en términos de la observación en el 2008 con relación al año 2000. Costa Rica y Panamá son los que registran los mejores indicadores de goberna-

bilidad. Nicaragua y Honduras los países con los menores índices.

Con relación al Estado de Derecho, los indicadores (100= buen desempeño; 0= mal desempeño), expresan el nivel de estabilidad política que tienen los países por medio de la percepción ciudadana. Aquí se evalúan aspectos como: amenazas que puedan provocar desarticulación del orden público como terrorismo, intervencionismo, conflictos, golpes de Estado, entre otros). Los países con los indicadores de mayor vulnerabilidad son Guatemala y Honduras. Los que presentan mayor estabilidad son Costa Rica, Belice y Panamá.

Y sobre la ausencia de carga regulatoria en los países, los indicadores (100= buen desempeño; 0= mal desempeño), muestran la percepción que existe por país por parte de la ciudadanía con relación a la buena generación y

aplicación de leyes, el nivel del Estado de Derecho, respuesta y solución a las demandas sociales, etcétera. Un buen nivel de aplicación de medidas regulatorias son las que garantizan un funcionamiento eficaz de los gobiernos. En el cuadro 07 se observa que el comportamiento entre el 2000 y 2008 es desigual entre los países. Belice, Costa Rica y Nicaragua presentan retrocesos. Panamá y Costa Rica tienen los mejores indicadores. Belice y Nicaragua representan los indicadores más bajos. Estas mediciones se presentan para medir tendencias y son puntos de vista que cada lector debe darle su propia interpretación.

**Cuadro 07: medición de la gobernanza en Centro América**

	Gobernabilidad				Estado de derecho			Ausencia de carga regulatoria		
	2008	País	2008	2000	País	2008	2000	país	2008	2000
<b>Guatemala</b>	3,4	Guatemala	37,4	39,3	Guatemala	12,9	26,2	Guatemala	49,8	45,9
<b>El Salvador</b>	3,4	Belice	40,8	60,2	Belice	50,2	55,2	Belice	37,7	50,2
<b>Honduras</b>	2,5	El Salvador	49,8	38,4	El Salvador	30,6	29,5	El Salvador	60,9	57,1
<b>Nicaragua</b>	2,5	Honduras	34,1	37	Honduras	20,6	20,5	Honduras	44,9	37,6
<b>Costa Rica</b>	5,3	Nicaragua	15,6	30,3	Nicaragua	21,1	20	Nicaragua	40,1	45,4
<b>Panamá</b>	3,4	Costa Rica	65,9	69,7	Costa Rica	62,7	69	Costa Rica	65,7	72,2
		Panamá	60,7	62,6	Panamá	49,8	47,6	Panamá	71	71,2

Fuente: Información trabajada con insumos de la herramienta del WBI para medir la gobernanza.

### Indicadores económicos

El comportamiento del PIB en Centro América sufrió una contracción sensible a partir del 2009, año en el cuál los efectos de la crisis internacional afectaron directamente al comportamiento de la economía de cada uno de los países. A nivel latinoamericano, en éstos últimos años se ha tenido una caída considerable del desempleo incrementándose en el 2008 un 7.5% y en el 2009 un 8.3%. Este impacto fue similar en la región centroamericana, con niveles menores a la latinoamericana. Efectos directos experimentados al mismo tiempo de la caída del PIB es sin duda, un aumento de la pobreza y de la extrema pobreza. La CEPAL estima que en Latinoamérica, a raíz de la

crisis financiera la pobreza se incrementaría para el período 2008-2009 a un 35% y la extrema pobreza a un 14%. Es decir, en América Latina como efectos de la crisis habrían nueve millones más en situación de pobreza (2008= 111 millones de personas en situación de pobreza) y cinco millones más en situación de extrema pobreza (2008= 71 millones de personas en situación de indigencia), para un total de pobreza de 190 millones aproximadamente para el 2009. En el cuadro 08 se registra el PIB a precios corrientes en cada uno de los países Centroamericanos. Guatemala representa el mayor PIB regional en los últimos años, seguido de Costa Rica y Panamá.

**Cuadro 08: Producto Interno Bruto Total a precios corrientes de mercado, 2000-2008**

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 a)
<b>Belice</b>	832.05	871.85	932.7	988.2	1,056.3	1,114.85	1,213.1	1,276.75	1,387.00	1,105.13
<b>Costa Rica</b>	15,946.44	16,403.6	16,844.37	17,517.68	18,596.4	19,964.91	22,526.46	26,267.02	29,663.00	20,972.88
<b>El Salvador</b>	13,134.14	13,812.74	14,306.7	15,046.7	15,798.28	17,070.19	18,653.63	20,372.58	22,115.00	17,147.13
<b>Guatemala</b>	17,195.61	18,702.82	20,776.55	21,917.56	23,965.28	27,211.23	30,231.24	34,030.91	38,976.00	26,976.50
<b>Honduras</b>	7,187.32	7,652.71	7,860.0	8,233.8	8,871.01	9,757.1	10,917.53	12,417.06	14,321.00	10,003.88
<b>Nicaragua</b>	3,938.06	4,124.71	4,026.03	4,101.96	4,464.74	4,871.98	5,294.05	5,690.58	6,365.00	4,867.50
<b>Panamá</b>	11,620.54	1,1807.5	12,272.43	12,933.15	14,179.3	15,464.71	17,137.0	19,793.65	23,088.00	15,795.88

Fuente: Elaboración con datos de la CEPAL. Sobre la base de información oficial. Base de datos en línea: [www.eclac.cl/estadisticas](http://www.eclac.cl/estadisticas). a) Datos preliminares.

Con relación al nivel de endeudamiento externo, los países manifiestan comportamientos diferenciados. Podemos observar que el país con mayor endeudamiento es El Salvador, que alcanzó en el 2008 un acumulado de 9,711 millones de dólares. Costa Rica es el segundo país con mayor deuda externa con 9,082 millones de dólares. Honduras y Nicaragua son los

países que menos deuda han acumulado al 2008 con 3,320 y 3,511 millones de dólares. Es importante señalar que estos dos últimos países están considerados entre los más pobres a nivel global y son parte del HIPC, por lo que gran parte de su deuda ha sido canjeada en temas de desarrollo o condonación de deuda.

**Cuadro 09: Centroamérica: Deuda Externa Total.2000-2008. Saldo en millones de dólares.**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>El Salvador</b>	2 831.3	3 147.7	3 987.1	7 916.7	8 210.5	8 761.4	9 586.4	9 074.6	9 711.2
<b>Costa Rica</b>	5 306.9	5 265.1	5 310.2	5 575.2	5 709.9	6 484.7	6 993.7	8 341.0	9 082.2
<b>Guatemala</b>	2 643.7	2 925.0	3 119.1	3 467.2	3 843.9	3 723.2	3 958.3	4 226.0	4 382.4
<b>Honduras</b>	4 710.8	4 757.0	4 922.4	5 242.1	5 911.8	5 093.3	3 878.6	3 028.2	3 320.6
<b>Nicaragua</b>	6 659.9	6 374.2	6 362.6	6 595.8	5 390.6	5 347.5	4 526.7	3 384.6	3 511.6
<b>Panamá</b>	5 604.1	6 262.8	6 349.1	6 503.6	7 219.2	7 579.7	7 788.3	8 275.6	8 477.3

Fuente: Elaboración propia en base a información de la CEPAL.

Con relación al PIB, la deuda externa de los países centroamericanos es diversa. Guatemala es el país que tiene el menor porcentaje de deuda con el 11.2% del PIB en el 2008. Nicaragua y

El Salvador los que mayor porcentaje presentan con 55.2% y 43.9% del PIB en el 2008. En el cuadro 10 se presentan los porcentajes por año de cada país.

**Cuadro 10: Centroamérica: Deuda externa total como porcentaje del PIB, 2000-2008.**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Costa Rica</b>	33.3	32.1	31.5	31.8	30.7	32.5	31.0	31.8	30.6
<b>El Salvador</b>	21.6	22.8	27.9	52.6	52.0	51.3	51.4	44.5	43.9
<b>Guatemala</b>	15.374	15.639	15.013	15.819	16.039	13.683	13.093	12.418	11.244
<b>Nicaragua</b>	169.1	154.5	158.0	160.8	120.7	109.8	85.5	59.5	55.2
<b>Honduras</b>	65.5	62.2	62.6	63.7	66.6	52.2	35.5	24.4	23.2
<b>Panamá</b>	48.2	53.0	51.7	50.3	50.9	49.0	45.4	41.8	36.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Para el PNUD, son diversos los factores que están influyendo en el comportamiento de las economías de los países centroamericanos en los últimos años. Identifican diferentes vías que la región ha utilizado para insertarse en la economía mundial. Se reconoce que factores de importancia continúan siendo la migración y el trabajo de maquila, de igual forma diversos servicios que

atraen capital (turismo, banca, comercio, entre otros). En esta dinámica, incluyen la repercusión del narcotráfico en la economía regional.

**Recuadro 12: Predisposición al delito que manifiestan los países Centroamericanos**

- El Salvador, Guatemala y Honduras han vivido más los efectos desestabilizadores de la maquila y de la migración (y además, recordemos, los del narcotráfico, en especial Guatemala).
- Nicaragua tiene mucha migración, principalmente hacia Estados Unidos y Costa Rica, pero relativamente menos maquila y menos narcotráfico.
- En Belice el narcotráfico y la migración dan impulso respectivamente, a la economía gris y a las remesas. Con la crisis mundial, el narcotráfico tomó más impulso, lo cual se palpa en el aumento de las detenciones por delitos de narcoactividad.
- En Costa Rica el narcotráfico es un actor financiero, pero menos violento. La maquila ha observado mejores prácticas laborales y ha dado cierto impulso a la oferta de formación tecnológica para los jóvenes. En cambio, el turismo sexual parece estar más arraigado en el país.
- Panamá es caso especial. El Canal, donde circula el 5% del comercio mundial, generó casi un tercio de su PIB en 2006 y sus ingresos han crecido más de 15% anual desde 2002 (Agencia efe, 2007). El Canal además estimula el comercio exportador y los servicios financieros, a tal punto que en el Istmo funcionan 41 bancos, 24 de los cuales son extranjeros (Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2007). Si se agrega el crecimiento acelerado del turismo, queda claro que Panamá es especialmente vulnerable al contrabando, al lavado de activos y a la corrupción que acompaña al narcotráfico.

Fuente: elaborado con datos del Informe de Desarrollo Humano para Centro América, 2010.

Los países centroamericanos, en la última década han registrado niveles sin precedentes en términos de migración económica que sale de los países de origen en busca de una mejor opción de trabajo y de una mayor remuneración económica. Entre las causas está el estancamiento de las economías de los países y los crecientes indicadores de desigualdad social y económica en la que viven sus poblaciones. En este contexto, el impacto económico de las remesas que llegan a Centroamérica ha permitido, en algunos países, una estabilización económica. Para el caso de El Salvador, en los últimos años, el promedio de las remesas ha significado cerca de un 18% de su PIB. Guatemala registra un promedio del 11%. Para el caso de Honduras, el porcentaje sobre el PIB de las

remesas es mucho más influyente con el 25%, aproximadamente. Nicaragua registra un 13% sobre el PIB y los países con menor influencia son Costa Rica con el 2.3% y Panamá con menos del 2%, en los últimos años. Con relación al comportamiento de las remesas en el período 2008-2010, el efecto de la crisis internacional es directo. El flujo de remesas del 2009 es 8.5% menor al 2008 en El Salvador. Guatemala registra una disminución del 9.3% y Honduras del 11% con relación al 2008. En el caso de Nicaragua la disminución fue del 6% con relación al 2008 y Panamá tuvo un comportamiento del 11% menos de remesas en el 2009 con relación al 2008. En el cuadro siguiente se hace un registro de las remesas en los últimos años.

**Cuadro 11: Monto de remesas familiares, en millones de USD.**

Año	El Salvador	Guatemala	Honduras	Costa Rica	Nicaragua	Panamá	Belice
2003	2,105.3	2,106.5	882.7	305.9	438.8	60.0	
2004	2,547.6	2,550.6	1,200.0	216.3	518.8	79.7	
2008	3,788.00	4,300.00	2,700.00	623.00	818.00	325.00	110.00
2009	3,465.00	3,900.00	2,407.00	535.00	768.00	291.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de bancos centrales y otras fuentes.

La población económicamente activa en Centro América es de aproximadamente 18 millones para el 2010. En los cuadros se refleja el comportamiento del PAE en los últimos diez años por país. Se observa un permanente crecimiento regional en términos comparativos entre el 2000 y el 2010. Guatemala es el país con mayor PAE regional

(Cepal, OIT y OLACD, 2010). De acuerdo a la OLACD, más del 58% del PAE regional son hombres y un 40% mujeres, quienes han experimentado un crecimiento mayor en los años recientes. De acuerdo a la CEPAL, existe una discriminación laboral en términos económicos entre los ingresos de los hombres y de las mujeres. En el caso

de Guatemala, las mujeres “ganan” un 42% menos que los hombres, transformándose en el país con más desigualdad de ingresos en América Latina. En información generada por la OIT y el SICA establecen que *“la participación laboral femenina es mayor en Guatemala (44,7 por ciento), seguida por Panamá (43,3 por ciento), Costa Rica (41,6 por ciento), El Salvador (41,3 por ciento), Nicaragua (38,5 por ciento) y Honduras (36 por ciento)”*. Es importante resaltar, que en la mayoría de países sobresale en gran medida el

trabajo informal. Se calcula más del 60% de la PAE regional en esta categoría. Para el 2009, Guatemala registra más del 75% del PAE en trabajo informal, Honduras un 64%, Panamá el 50% y Costa Rica un 41%. Entre las razones del incremento del trabajo informal en Centro América está la entrada en vigor del CAFTA, la crisis financiera internacional y la falta de empleos permanentes en los países.

Cuadro 12: Población económicamente activa por país en Centro América. Millones de personas

País	2000	2005	2010
Guatemala	3.7	4.4	5.2
El Salvador	2.4	2.8	3.2
Honduras	2.1	2.5	3.0
Nicaragua	1.9	2.2	2.5
Costa Rica	1.5	1.8	2.1
Panamá	1.9	2.2	2.5
Belice	S/D	S/D	S/D

Fuente: elaborado con datos de la OIT, 2010.

Cuadro 13: Porcentaje de Desempleo en Centro América. Por país.

País	2005	2006	2009
Guatemala	...	1.9%	5.0%
Belice	11%	9.3%	8.1%
El Salvador	...	6.5%	7.6%
Honduras	4 %	3.0%	4.5%
Nicaragua	5.5%	5.1%	4.8%
Costa Rica	6.5%	6%	8%
Panamá	10.2%	9.0%	6.8%

Los impuestos son la base esencial que tiene los Estados para cumplir con su responsabilidad de brindar todos los servicios y derechos básicos que tiene una población para una vida digna. Con los ingresos se garantiza el acceso a la salud, la educación, la vivienda, la justicia social, la seguridad ciudadana, entre otros derechos elementales. En Centro América, los países presentan fuertes problemas para poder tener ingresos suficientes por medio de la tributación, entre las principales causas está la existencia de sistemas fiscales regresivos, en los cuáles, son las grandes mayorías pobres y de menores ingresos los que generan mayores ingresos a los Estados, lo que a la larga genera mayor pobreza en estos sectores. Es decir, los “ricos” y el sector económico empresarial son los que menos impuestos generan. De aquí la importancia de generar sistemas progresivos en la recaudación fiscal, en el cuál sean los mayores receptores de ingresos los que más pagos generen en materia fiscal. La política tributaria debe promover equidad y promover igualdad. De igual forma, la importancia de fortalecer los sistemas administrativos tributarios, que garanticen eficiencia en su funcionamiento y eficacia en la implementación de políticas sociales que contribuyan a resolver los profundos problemas de inequidad y desigualdad que existen en la

región. En este contexto, los ingresos tributarios en Centro América, siguen siendo de los más bajos en América Latina, a excepción de Nicaragua que mantiene un promedio del 17% sobre el PIB. Los ingresos en la mayoría de países, están determinados fundamentalmente por medio de los impuestos indirectos que representan más del 65% en su recaudación. Guatemala y Honduras tienen más del 68% de impuestos indirectos. En el cuadro siguiente se registran los impuestos que los gobiernos centrales perciben en porcentajes relacionados al PIB. Se registran los ingresos generales, los ingresos por la vía de impuestos indirectos y directos.

Cuadro 14: Total de Ingresos tributarios de los gobiernos centrales en Centro América, por año.

Total de ingresos tributarios										
Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (a)
Costa Rica	11.90	12.82	12.84	12.98	12.99	13.27	13.70	14.92	15.33	13.47
El Salvador	10.23	10.49	11.15	11.54	11.52	12.38	13.27	13.37	13.05	12.37
Guatemala	10.61	10.84	11.87	11.65	11.54	11.22	11.85	12.05	11.27	10.44
Honduras	13.82	16.02	14.46	14.47	14.50	14.53	15.06	16.25	15.09	14.46
Nicaragua	14.54	12.72	13.49	15.21	15.81	16.74	17.70	18.38	17.96	17.73
Panamá	9.62	9.02	8.85	8.97	8.77	8.91	10.58	10.78	10.72	11.27
Total de ingresos tributarios: impuestos indirectos										
Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (a)
Costa Rica	8.68	9.27	9.21	9.09	9.17	9.33	9.71	10.36	10.31	8.62
El Salvador	6.88	7.28	7.85	8.10	8.04	8.40	8.93	8.64	8.15	7.38
Guatemala	8.00	8.10	8.63	8.53	8.56	8.15	8.35	8.59	7.86	7.06
Honduras	10.82	12.86	11.36	11.21	10.61	10.52	10.56	10.98	9.90	9.68
Nicaragua	11.45	10.36	10.66	11.24	11.33	11.93	12.47	12.80	12.15	11.42
Panamá	4.71	4.25	4.26	4.67	4.53	4.36	4.64	5.03	5.10	5.09
Total ingresos tributarios: impuestos indirectos										
Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (a)
Costa Rica	3.13	3.48	3.57	3.82	3.79	3.90	3.96	4.51	5.00	4.83
El Salvador	3.36	3.21	3.28	3.44	3.48	3.97	4.30	4.68	4.62	4.56
Guatemala	2.48	2.63	3.13	3.02	2.82	2.92	3.33	3.31	3.28	3.19
Honduras	3.00	3.16	3.09	3.26	3.88	4.01	4.50	5.26	5.19	4.77
Nicaragua	2.34	2.34	2.81	3.95	4.46	4.79	5.20	5.56	5.79	6.29
Panamá	4.54	4.47	4.31	4.05	4.04	4.37	5.77	5.55	5.45	6.03

Fuente: Elaborado con datos de la CEPAL, 2010. (A)Cifras preliminares

El gasto público para la inversión social en Centro América, está considerada entre los más deficitarios en América Latina. Costa Rica es el país que más porcentaje con relación a su PIB establece, como lo podemos ver en el siguiente cuadro. Guatemala continúa siendo, el país que menor inversión social realiza, con un promedio del 7% de su PIB en los últimos diez años. Educación y Salud son los sectores con mayor inversión, seguido de la seguridad social y la vivienda. Entre las causas del déficit en inversión social está la baja recaudación fiscal que tienen los países (sistemas regresivos), los pocos com-

promisos sociales que los gobiernos tienen con relación a disminuir la pobreza y mejorar el acceso a los servicios sociales básicos. Los compromisos frente a las deudas públicas (externas y nacionales) son otro factor que condiciona los limitados recursos disponibles para la inversión social. Las políticas de ajuste estructural que países pobres y endeudados tienen que asumir ante las condiciones financieras internacionales y de manera directa, los efectos que las crisis van ocasionando en las economías de los Estados.

Cuadro 15: Gasto Público en inversión social en porcentajes del PIB (General y por sectores)

GASTO PÚBLICO EN INVERSIÓN SOCIAL GENERAL										
PAÍSES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica/a	17.32	18.67	18.76	18.59	17.88	17.26	16.92	17.44	19.32	
El Salvador/D	9.24	10.71	11.06	10.46	10.68	11.59	11.55	11.07	...	
Guatemala/d	6.54	7.09	7.04	7.56	7.01	7.59	7.78	7.24	7.03	
Honduras/d	9.33	10.62	10.48	12.19	11.76	11.41	11.38	...	...	
Nicaragua/e	8.60	7.69	8.53	10.16	10.33	11.17	11.10	11.72	12.30	
Panamá/d	9.06	9.87	8.94	7.68	8.42	7.53	9.06	9.44	...	

EDUCACIÓN						SALUD					
PAÍSES	2004	2005	2006	2007	2008	PAÍSES	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica/a	5.54	5.38	5.14	5.32	5.86	Costa Rica/a	5.07	4.88	4.87	5.07	5.82
El Salvador/D	3.22	3.20	3.08	3.07	...	El Salvador/D	3.30	3.58	3.83	3.44	...
Guatemala/d	2.80	2.94	3.03	2.89	2.91	Guatemala/d	1.04	1.17	1.27	1.15	1.18

Honduras/d	7.78	7.58	7.63	...	...	Honduras/d	3.60	3.42	3.44	...	...
Nicaragua/e	4.49	4.86	4.97	5.20	5.52	Nicaragua/e	3.20	3.46	3.40	3.71	3.71
Panamá/d	3.80	3.81	4.13	3.90	...	Panamá/d	2.58	1.97	2.25	2.05	...
SEGURIDAD SOCIAL						VIVIENDA					
PAÍSES	2004	2005	2006	2007	2008	PAÍSES	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica/a	5.32	5.27	5.15	5.30	5.54	Costa Rica/a	1.94	1.74	1.76	1.75	2.09
El Salvador/D	2.42	2.60	2.44	2.23	...	El Salvador/D	1.74	2.20	2.20	2.34	...
Guatemala/d	1.29	1.07	1.14	1.08	1.11	Guatemala/d	1.88	2.41	2.33	2.12	1.83
Honduras/d	0.26	0.27	0.26	...	...	Honduras/d	0.12	0.13	0.06	...	...
Panamá/d	1.10	1.06	1.24	1.86	...	Nicaragua/e	2.64	2.85	2.73	2.80	3.06
						Panamá/d	0.94	0.69	1.44	1.63	...

Fuente: elaboración con datos de la CEPAL, 2010. a/ Sector público total. b/ Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado. c/ Las cifras presentadas corresponden a información oficial publicada por cada uno de los países. d/ Se refiere al gobierno central. e/ Se refiere al gobierno central presupuestario

### Conclusiones del capítulo

- Los profundos problemas estructurales que se manifiestan en la desigual distribución de la riqueza y el ingreso (el 2% de la población poseen más del 60% de la riqueza), son los principales obstáculos para alcanzar desarrollo, equidad, paz y transformación social en Centro América.
- Las políticas neoliberales han acentuado las causas del subdesarrollo en la región. El poder económico tradicional (oligárquico) ha aumentado su riqueza económica, los Estados han sido debilitados y cooptados, surgen nuevos poderes económicos y políticos (transnacionales, narcotráfico, corrupción), y existe un Estado de Derecho frágil y vulnerable.
- Los países centroamericanos no poseen políticas de Estado que orienten un desarrollo sustentable, lo que dificulta estructurar estrategias pertinentes y viables para erradicar la inequidad, la pobreza y el subdesarrollo.
- Queda establecido, que la economía de países como Guatemala, El Salvador y Honduras, no ha entrado en una crisis generalizada por la importancia del financiamiento externo, fundamentalmente el proveniente de las remesas familiares, la deuda externa, la ayuda oficial al desarrollo, sin dejar de mencionar, los recursos financieros provenientes del crimen organizado.
- La inseguridad ciudadana que vive la región, que avanza incontenible y en la cuál los Estados no tienen capacidad de control, en su gran mayoría es promovida por grupos de poder político y económico, controlados por el crimen organizado.
- La dependencia económica y política del exterior continúa siendo uno de los desafíos que la región tiene que replantearse, si se quiere mayor soberanía y posibilidades de un crecimiento sostenible y con equidad.
- Sin duda, el fortalecimiento de sistemas de tributación de carácter progresivo sigue siendo una de las grandes debilidades que tienen nuestros países. Los que tienen más ingresos y sobre todo, las grandes empresas transnacionales son las que deberían sostener al Estado en sus responsabilidades de inversión social. Se debe revertir la tendencia en la cuál más del 75% de los ingresos fiscales regionales provienen de impuestos indirectos.
- La alta vulnerabilidad económica y social que la mayoría de países centroamericanos padecen, exige apostar al fortalecimiento del Estado como premisa para regular y orientar un desarrollo socioeconómico y político sostenible y con equidad en la región.
- La región centroamericana debe actuar de manera contundente, ante la falta de políticas adecuadas, en un plan de gestión de riesgos para afrontar de forma integral la vulnerabilidad ambiental y así afrontar los desastres, consecuencia inevitable del cambio climático existente.

### **III. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA**

En primer lugar, es necesario precisar qué se entiende por integración. Según Cappelletti Vidal, “La integración es un proceso de cambio social en el cual participan, en forma consensual o voluntaria un conjunto de unidades de determinado nivel (individuos, grupos sociales o agregados sociales mayores, como por ejemplo

naciones) y por el cual estas unidades separadas tienden a fusionarse o asimilarse en una unidad mayor”. En términos generales podríamos decir que los procesos de integración son generalmente consecuencia de las necesidades que tienen las unidades sociales de adecuarse a una nueva realidad imperante.

Recuadro 13: Evolución Jurídico-Institucional de la Integración Centroamericana.

- 1824-1838: República Federal de Centroamérica
- 1907-1918: Corte Centroamericana de Justicia
- 1951: Organización de Estados Centroamericanos ODECA (Primera Carta)
- 1960: Mercado Común Centroamericano (MCCA)
- 1962: Organización de Estados Centroamericanos ODECA (Segunda Carta)
- 1991: Reemplazo de ODECA por el SICA como nuevo marco jurídico político para la integración
- 1993: Entrada en funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)
- 1994: Los presidentes Centroamericanos adoptaron la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centro América.

Fuente: Elaboración con datos de la OIT.

La institucionalidad de la integración centroamericana se remonta a los años cincuenta (1951) con el denominado Programa Centroamericano de Integración que tenía como propósito promover una integración progresiva en el cam-

po del comercio y el desarrollo en la región. A inicios de los sesenta se constituye el Mercado Común Centroamericano por medio del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1961.

Recuadro 14: El Mercado Común Centroamericano.

- Países firmantes: El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que dio origen al Mercado Común Centroamericano fue firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el 13 de Diciembre de 1960. El 10 de Junio de 1958 se constituyó la zona de libre comercio a través de la suscripción del “Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración”, y el 1º de Septiembre de 1959 se constituyó la Unión Aduanera, mediante la firma del “Convenio de Equiparación de Gravámenes al Exterior”.
- Naturaleza del MCC: Aún cuando el Tratado se denominaba “Mercado Común”, éste no contenía todos los elementos que plantea la teoría de la integración económica, ya que no existía la libre movilización del factor trabajo. Sin embargo, contenía elementos que son propios de la etapa de la Unión Económica, tales como el Banco Centroamericano de Integración y el Consejo Económico Centroamericano.
- Los Organismos del MCC: El Consejo Económico Centroamericano tenía la función de dirigir la integración de las economías Centroamericanas y coordinar las políticas económicas; el Consejo Ejecutivo del Tratado General, cuya misión era “aplicar y administrar el Tratado y realizar gestiones para lograr la unión económica”; la Secretaría Permanente, (SIECA), cuya función era “velar por la aplicación de los Tratados y Convenios del programa y por el cumplimiento de las resoluciones”; el BCIE para “orientar la política monetaria y financiar el desarrollo económico Centroamericano”; el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología industrial y la Escuela Superior de Administración Pública, para la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos.
- Resultados y Transformación del MCC : Los resultados iniciales fueron muy alentadores, sobre todo en materia de intercambio comercial, sin embargo, después entró en crisis y tuvo una fuerte tendencia hacia la desaparición, debido a presiones externas que utilizaron e hicieron confrontar intereses económicos nacionales, y condujo a que algunos países suspendieron sus relaciones con la Cámara de Compensación Centroamericana y otros prohibieron la circulación de carga y de personas por su territorio.
- La Guerra del fútbol entre El Salvador y Honduras, terminó por liquidar este proceso que después surgió con el nombre de Sistema de Integración Centroamericana, SICA.

Fuente: Elaboración con datos de la OIT, CEPAL.

Con el objetivo de consolidar la institucionalidad de la integración se conformaron diversas instancias responsables para su seguimiento, entre las cuáles destaca el Consejo Económico Centroamericano (conformado por los ministros de economía de los países miembros y su función era dirigir la integración y coordinar la política en materia económica), el Consejo Ejecutivo (conformado por un representante de cada país y su mandato era asegurar el cumplimiento del Tratado General y la resolución de posibles problemas en el proceso) y la Secretaría Permanente –SIECA- (su mandato el velar por la correcta aplicación del Tratado y de todos los instrumentos multilaterales y bilaterales vigentes entre los Estados miembros).

El Consejo Económico y el Consejo Ejecutivo tuvieron una vigencia temporal, los cuáles desaparecieron a finales de la década de los sesenta. Desde su constitución hasta finales de los años setenta, fue el MCC quien encabezó el proceso de fortalecimiento de la integración. A finales de la década de los años setenta e inicio de los noventa, el proceso de integración, que llegaba poco fortalecido y con problemas en su institucionalidad, se ve gravemente afectado por la coyuntura política y económica mundial y regional. Durante esta época, se vive la crisis de la deuda externa en América Latina, en diversos países se sufre la devaluación del dólar y la inflación a nivel mundial llega a su nivel más alto.

En el ámbito interno, el triunfo de la Revolución Sandinista, la guerra interna que se vivía en Guatemala y El Salvador y los conflictos sociales en los países, determinaron una integración débil, desarticulada y con mínimas perspectivas de desarrollo. Existió una real paralización económica, el comercio intraregional se reduce considerablemente y se profundiza la limitada inversión externa. Los países de la región, involucrados en sus conflictos internos, priorizan resolver su problemática política y económica, con medidas que influyeron en el comercio intraregional (políticas de restricción de importaciones).

Es a partir del proceso de Esquipulas, que el tema de la integración vuelve nuevamente a ser un punto de interés a nivel centroamericano. La posibilidad de encontrar un camino para la paz en la región y la culminación de los conflictos armados, lleva a la mayoría de países a proponer medidas para fortalecer la institucionalidad de

cada país y de las instancias regionales existentes. En el caso de Costa Ric, se impulsaron medidas que estimularon el comercio (eliminación de todos los derechos específicos de importación). La reactivación de la integración se dio a través de la SIECA. En 1984 la SIECA realiza un estudio de evaluación sobre el proceso y sus instituciones y entre las principales conclusiones sobresale la importancia de impulsar una agenda política alrededor de la integración y reestablecer las instancias de dirección del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1961 (es decir, retomar el aspecto jurídico del Tratado).

Por exigencias externas, de las instancias financieras internacionales, a finales de los años ochenta, la mayoría de los países de la región implementan las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica, haciendo énfasis en la necesidad de promover un modelo de desarrollo en donde la base del crecimiento fueran las exportaciones no tradicionales y extra regionales. Esta situación provocó que las tendencias y orientaciones políticas y económicas fueran en contraposición a los objetivos definidos en el Tratado de Integración.

En la década de los noventa hasta la actualidad, el proceso de integración fue asimilado como un reto para todos los países y se buscó su consolidación institucional. Entre los factores más importantes que se pueden mencionar son los resultados de las políticas de ajuste estructural y estabilización económica, que logran entre otras cosas reducir la inflación y estabilizar la economía de los países. Se generó certidumbre económica sobre todo para la inversión y un incremento en la capacidad de exportación interregional. En 1991, como resultado de la Cumbre de Presidentes de Centro América en San Salvador, se acuerda fortalecer la integración por medio de iniciativas que favorecieran el intercambio comercial, así como favorecer para crear condiciones para que Centro América pudiera insertarse en la economía global. Se determina la aplicación de un arancel externo único que tendría cuatro tasas básicas (5% para bienes de capital e intermedios no competitivos; 10% para bienes de capital e intermedios competitivos; 15% bienes de consumo no competitivo; 20% bienes de consumo competitivo). Durante esta Cumbre se incorpora Honduras al proceso y Panamá inicia

su gestión de participación. El 13 de diciembre de 1991, se firma el Protocolo de Tegucigalpa, constituyendo así el Sistema de Integración Centro-

americana (SICA), el cuál fue integrado por todos los países de América Central y Panamá.

Recuadro 15: Objetivo, Propósitos y Principios del SICA

Objetivo: El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Propósitos:

- Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
- Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
- Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.
- Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
- Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Principios:

- La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible que orientará las actuaciones de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana.
- La identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la integración de la región.
- La solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común.
- La gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad; y la Cláusula Centroamericana de Excepción.
- La globalidad del proceso de integración y la participación democrática de todos los sectores sociales.
- La seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados miembros y la solución Pacífica de sus controversias.
- La buena fe de los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones, absteniéndose de establecer, convenir o adoptar medida alguna que sea contraria a las disposiciones de este instrumento o que obstaculice el cumplimiento de los principios fundamentales del SICA o la consecución de sus objetivos.
- El respeto a los principios y normas de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), y las declaraciones emitidas en las reuniones presidenciales centroamericanas desde mayo de 1986.

Fuente: Elaboración con datos del SICA.

Entre las iniciativas generadas durante la década de los noventa, esta la búsqueda de armonizar políticas únicas que posibilitarían la convergencia de la integración y la equidad en términos de los costos-beneficios para los países. Con la implementación del Plan de Acción Económica Cen-

troamericano –PAECA– se buscó: la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana (en el 2000 la Unión Aduanera estaba ampliada a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países que conformaron el grupo CA-4), la cual se concretaría por medio del establecimiento de

la armonización arancelaria, el establecimiento de un código aduanero común, el reconocimiento de registros sanitarios mutuos, la eliminación de los obstáculos al comercio, entre otros. Otras iniciativas dirigidas a fortalecer la integración regional fue la suscripción del Tratado Centroamericano sobre Inversiones y Comercio de Servicios, la aplicación del mecanismo de solución de controversias comerciales, la coordi-

nación de acciones en materia de políticas comunes en el ámbito agrícola y de la pesca, avances en el tema financiero (modernización y coordinación en la legislación bancaria, establecimiento de un mercado regional de valores y un mercado para deuda pública), entre otros temas. A continuación una relación de avances en el proceso de integración:

- Los Presidentes de Centroamérica, en su Reunión Extraordinaria del 9 de marzo de 2006, acordaron iniciar, la armonización arancelaria a través de la fijación de plazos para alcanzar un arancel meta.
- Con fecha 12 de diciembre de 2007, los Gobiernos de Centroamérica, suscribieron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana el cual contiene las disposiciones jurídicas que consolidan los objetivos y principios necesarios para alcanzar la unión aduanera.
- Adopción del Pasaporte Único Centroamericano. Convenio de creación de la Visa Única Centroamericana para la libre movilidad de extranjeros.
- Acuerdo de Cooperación para la Facilitación y Desarrollo de las Operaciones Aéreas.
- Suscripción del Tratado para la Implementación de la Hipoteca Centroamericana.
- Aprobación del Decálogo Educativo 2021.
- Aprobación de la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020.
- Aprobación de la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017.
- Adopción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México.
- Suscripción del Convenio para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que intervienen en la Investigación y el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada.
- Suscripción del Tratado Centroamericano relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada.
- Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley.
- Nueva política para la integración de la pesca y la acuicultura, con carácter sostenible y con principio de pesca responsable.
- Actualización de las legislaciones de pesca y acuicultura.
- Programa de Integración Energética Mesoamericana (PIEM); Integración Energética Proyecto Mesoamérica.

Entre los principales retos que el SICA ha tenido para su consolidación, ha sido su participación en el ALCA, el PPP, el CAFTA y lo más reciente, el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América, entre otra gama de iniciativas comerciales entre la región y otros países. Con la mirada al futuro, los países miembros del MCC se proponen conformar la Comunidad Económica Centroamericana que incluiría además del

tema comercial (perfeccionamiento de la zona de libre comercio en la región, Arancel Externo Común); tratados de libre movimiento de bienes y servicios; armonización de políticas comunes (Aduanas, otros); mejoramiento de infraestructuras; atracción de inversiones; financiamiento para su funcionamiento y puesta en marcha de sus proyectos.

Recuadro 16: Acuerdos y Convenios relacionados a la integración.

- Protocolo de Tegucigalpa: Tratado-Constitución del SICA
- Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)
- Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)
- Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Protocolos (PARLACEN)
- Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana
- Tratado de Integración Social
- Tratado Marco de Seguridad Democrática
- Tratados o Convenios sobre medio ambiente
- Tratados o Convenios sobre aspectos culturales

Fuente: Elaboración con datos de la OIT y del SICA.

## Institucionalidad de la Integración Centroamericana

La integración de Centro América esta cimentada alrededor del SICA, la cuál se sustenta en cinco importantes instrumentos de funcionamiento: Protocolo de Tegucigalpa (1991); Protocolo de Guatemala (1993); Tratado de Integración Social

(1995); Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995); y el Programa Regional de Desarrollo Sostenible –ALIDES– (1994). Han existido otros instrumentos complementarios (acuerdos, agendas, convenios, comunicados, declaraciones, mandatos, protocolos, resoluciones, tratados, Consejos, Comités, Secretarías, Instancias Especializadas, Asesores, etcétera).

Recuadro 17: Órganos del Sistema de Integración Centroamericana.

Para la realización de los fines del Sistema de la Integración Centroamericana se establecen los siguientes Órganos:

- La Reunión de Presidentes
- El Consejo de Ministros
- El Comité Ejecutivo (CE-SICA)
- El Secretaría General (SG-SICA)

Forman parte de este Sistema:

- La Reunión de Vicepresidentes
- El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)
- La Corte Centroamericana de Justicia ( CCJ)
- El Comité Consultivo (CC-SICA)

Secretarías del Sistema: Están relacionadas directamente con la Secretaría General del SICA y son las siguientes:

- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC).
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMCA).
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (SE-COSEFIN).
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).
- Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA).
- Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (ST-COMMCA).
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD).
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC).

Instituciones Especializadas

- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Consejo Fiscalizador Regional del SICA (CFR-SICA).
- Comisión Centroamericana de Estadísticas del Sistema de la Integración Centroamericana (CENTROESTAD)
- Instituto Centroamericano de Administración Pública Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE).
- Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá (CRICAP).
- Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (CONCADECO).
- Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).
- Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CTCAP).
- Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC).
- Consejo de Electrificación de América Central (CEAC).
- Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE).
- Ente Operador Regional (EOR)
- Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA).
- Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA).
- Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM).
- Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).
- Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH).

- Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS).
- Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD).
- Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).
- Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA).
- Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER).
- Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP).
- Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT).

Fuente: Elaboración con datos del SICA, 2010.

El proceso de integración de acuerdo al protocolo de Tegucigalpa, tiene una estructura de funcionamiento que en términos de órganos políticos está conformado por la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo del SICA y la Secretaría General. Entre otros órganos que forman parte del sistema está el Parlacen, la Corte Centroamericana de Justicia, el Comité Consultivo del SICA, Secretarías e instituciones especializadas. A continuación valoraciones políticas sobre el funcionamiento del Sistema del SICA:

**Cumbres Presidenciales:** las cumbres de los Jefes de Estado se ha convertido en el mecanismo más importante de la institucionalidad de la integración y el órgano supremo del mismo. En estos eventos se asumen las decisiones regionales y se determinan las agendas a impulsar con relación a la integración, siendo vinculantes para sus Estados.

**Parlamento Centroamericano –PARLACEN-:** se define en el Protocolo de Tegucigalpa y se determina como un órgano de planteamiento, análisis y recomendación; sus funciones, integración y características están establecidas en su Tratado desde 1987 y ratificada su instalación en 1991. El Parlamento está conformado con diputados de los países de Centro América (a excepción de Costa

Rica y Belice) y República Dominicana. El Parlamento Centroamericano es un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común. El fin, lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional.

Cada Estado Miembro elige sus diputados titulares y suplentes ante el Parlamento, de conformidad con las disposiciones que fueren aplicables de la legislación nacional que regula la elección de diputados o representantes ante sus Congresos o Asambleas Legislativas. Existirá observancia ineludible de una amplia representatividad política e ideológica en un sistema democrático pluralista que garantice elecciones libres y participativas, en condiciones de igualdad de los respectivos partidos políticos. Las elecciones deberán celebrarse, por lo menos, con tres meses de antelación al vencimiento del período a que se hace referencia en el artículo 2 de este instrumento. La sede permanente del Parlamento Centroamericano será la República de Guatemala. No obstante, podrá reunirse en cualquier otro lugar, dentro del territorio centroamericano, cuando así lo decida.

#### Recuadro 18: Debilidades del PARLACEN

- El no tener carácter interparlamentario ni supra-parlamentario: su falta de relación con los parlamentos nacionales.
- La falta de experiencia interparlamentaria regional a pesar de lo establecido en la Carta de San Salvador de 1962.
- La carencia de funciones vinculantes, de armonización o adecuación legal hacia los Estados, ni a los órganos e instituciones del Sistema.
- El excesivo número de integrantes, sus atribuciones e inmunidades.
- El costo y el calendario de su funcionamiento; a saber, su carácter permanente.
- La presencia, injustificada del expresidente y un exvicepresidente de cada país con derechos plenos.
- La ilegitimidad social y ética en la que ha incurrido al haber diputados y funcionarios que han sido vinculados a actividades ilegales e ilícitas en sus países y la región por haber hecho un mal uso de prerrogativas e inmunidades.
- La falta de credibilidad frente a los mismos gobiernos Centroamericanos (Ej. Las críticas del gobierno de Panamá y su reciente retiro formal del PARLACEN) y el descrédito internacional.

Fuente: Elaboración con datos del ICAES.

**Corte Centroamericana de Justicia:** En el Artículo del protocolo de Tegucigalpa, se crea la Corte Centroamericana de Justicia para garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución de ese Protocolo, y sus instrumentos complementarios, dejando la integración, funcionamiento y atribuciones para ser regulados en el Estatuto de la misma. Es un organismo con mandato supranacional. En 1992 suscribieron el estatuto de la Corte, con la presencia de los presidentes de las cortes supremas de justicia de

centroamérica, quienes firmaron el documento en calidad de testigos de solemnidad. La Corte inició sus funciones el 12 de octubre de 1994 en la Ciudad de Managua. Mediante gestiones del Consejo Judicial Centroamericano, apegadas al convenio de Estatuto de La Corte, las Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Honduras y Nicaragua, respecto de los cuales entró en vigor dicho Estatuto el 2 de febrero de 1994. Eligieron cada una dos magistrados titulares y dos suplentes para integrarla inicialmente.

Recuadro 19: Debilidades de la Corte Centroamericana de Justicia

- Sus competencias supranacionales en naciones con obsesiones constitucionalistas en la conciencia de la gente.
- La competencia del inciso f) de su artículo 22.
- La pérdida de la función de resolución de divergencias, según el acuerdo presidencial que reforma el artículo 35 P.T. en febrero del 2002.
- El número, los privilegios, inmunidades, salarios y derechos laborales de los magistrados.
- El que solo tres Estados hayan ratificado su Convenio constitutivo.
- La carente autoridad política de que goza en el medio Centroamericano, lo que le debilita la aplicación de sus mandatos y resoluciones.
- La poca cantidad de casos que le han sido asignados en contraposición al tiempo disponible para sus labores.
- La amplitud de acceso a la Corte establecida en el inciso c) Artículo 22 que margina los Tribunales Nacionales en temas de derecho comunitario.

Fuente: Elaboración con datos de la OIT.

**El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores** se constituye con la creación de la ODECA, en 1951. Es en el Protocolo de Tegucigalpa que se redefine y consolida su mandato el cuál se relaciona “al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos. De igual forma, la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales. Le corresponde, igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las reuniones de presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al SICA, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma” (art. 17 P.T.).

La complejidad de tal funcionamiento en área tan importante para los Estados obligó a la reforma del Artículo 38 en febrero del 2002. Ahora, a partir de su ratificación, ese Consejo de Ministros de Integración Económica, está integrado por el miembro del Gabinete Económico que en cada país asuma esa función y sustituye, directamente al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a cualquier otro Consejo encargado de la integración económica.

**Comité Ejecutivo:** en el Protocolo de Honduras se determina que su mandato es reunirse periódicamente (una vez por semana) en El Salvador. Está

integrado por un representante de cada Estado, nombrado por su Presidente por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores.

**Secretaría General:** es el órgano responsable de ejecutar los mandatos, acuerdos y decisiones de los Presidentes y los Consejos de Ministros. Está conformado por un Secretario General que es el representante legal (nombrado en la Reunión de Presidentes por un periodo de cuatro años). La persona que funge el puesto debe tener una vocación con voluntad integracionista, como lo indica el Protocolo de Honduras. De acuerdo a críticos del SICA, la Secretaría General es una instancia inoperante, difusa, con contradicciones de visión integracionista con los Estados Miembros, con problemas de coordinación con las otras instancias del Sistema.

**Comité Consultivo-SICA:** es el espacio del SICA en donde participa la sociedad civil. El Comité fue aprobado en la Cumbre de Guatemala en 1990. Esta participación de la sociedad civil inicia con la promoción de espacios de encuentro y debate, con grupos y organizaciones relacionadas con la integración regional. Organizaciones que anteriormente participaban en el Consejo Centroamericano de Cooperación Intersectorial (CACI) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC). De acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa, el Comité esta “integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos,

sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica". Su mandato es el de asesorar al SICA en temas relacionados a la sociedad civil. No posee un presupuesto adecuado para su funcionamiento, hay problemas de institucionalidad y tiene incapacidad para funcionar en los diversos espacios institucionalizados existentes.

**Alianza para el Desarrollo Sostenible –ALIDES–:** La reunión de Presidentes de octubre de 1994, en Tegucigalpa, adoptó una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región: la Alianza para el

Desarrollo Sostenible. Esta fue una iniciativa integral Centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico, que proyectó concretar todas estas iniciativas en programas de acciones concretas. Su implementación se apoya en la institucionalidad y no sustituye los mecanismos o instrumentos de integración regional existentes, sino que los complementa, apoya y fortalece, intraregional y extraregionalmente, en especial en su proceso de convertir el desarrollo sostenible en la estrategia y política central de los Estados y de la región en su conjunto.

Recuadro 20: La Alianza para el Desarrollo Sostenible en el tema social.

- “Colocar a la persona humana en el núcleo de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, en un marco de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades y de plena participación en la sociedad.
- En concordancia con el compromiso anterior y lo acordado en nuestra XV Reunión, continuamos apoyando el más amplio proceso de consultas para la formulación del Tratado de Integración Social Centroamericano
- Nos comprometemos a emprender programas de desarrollo que aumenten el impacto real de las acciones de combate a la pobreza, de forma tal que, en el mediano y largo plazo, se facilite la superación de sus factores estructurales y se asegure una inversión social de acuerdo con lo previsto en la Alianza para el Desarrollo Sostenible.
- Nos comprometemos a continuar impulsando la eliminación, en la sociedad Centroamericana, de todas aquellas acciones que puedan propiciar la discriminación por razones de género, nacionalidad, edad, enfermedad, creencias religiosas y políticas.
- Nos comprometemos a lograr la incorporación al desarrollo de las poblaciones afectadas por el enfrentamiento armado, en el contexto de la reconciliación y no discriminación, que permita el tránsito de la emergencia al desarrollo.
- Nos comprometemos a impulsar prioritariamente la educación y la salud de los pueblos Centroamericanos, como activos fundamentales del desarrollo sostenible de la región.
- Nos comprometemos a garantizar al pueblo Centroamericano, el efectivo funcionamiento de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional de acuerdo a las características y modalidades de cada país.
- Nos comprometemos a articular las políticas económicas con las sociales y culturales de forma tal que, se promueva la familia como eje alrededor del cual se potencialicen las políticas públicas y se dirijan los programas derivados de ellos.
- Continuaremos impulsando la plena igualdad entre el hombre y la mujer y acrecentar el aporte de la mujer al progreso y desarrollo social.
- Nos comprometemos a hacer de la cultura, la más alta expresión de nuestra identidad nacional y regional, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana”.

En los postulados del Protocolo de Tegucigalpa, así como en los de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) los aspectos sociales y la promoción al desarrollo forman parte integral e inseparable del conjunto de medidas adoptadas en los campos político y económico por los países de Centroamérica.

- La Alianza para el Desarrollo Sostenible es una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de nuestras actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales, y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades.
- La Alianza es una estrategia regional de coordinación y concertación de intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos.
- Su implementación se apoya en la institucionalidad y no sustituye los mecanismos o instrumentos de integración regional existentes, sino que los complementa, apoya y fortalece, intraregional y extraregionalmente, en especial en su proceso de convertir el desarrollo sostenible en la estrategia y política central de los Estados y de la región en su conjunto. Mediante la Alianza se reiteran y amplían los compromisos ya contraídos por los Estados para el nuevo proceso de desarrollo sostenible en el istmo.
- En este esfuerzo y compromiso de desarrollo sostenible, propio de la comunidad Centroamericana, asumimos la responsabilidad para un mejor aprovechamiento y manejo eficiente de los recursos de nuestra región.

Fuente: Elaboración con datos de ALIDES.

## Insuficiencias de la Institucionalidad de Integración para la Participación Social

La participación social en Centro América en las últimas décadas, ha estado condicionada por momentos históricos de trascendencia en la región: realidad de guerra y posguerra en la mayoría de los países, con gobiernos militares y antidemocráticos; la existencia de un prolongado y profundo problema estructural; la persistencia de más del 80% de población en pobreza y exclusión social; la vulnerabilidad ambiental y las catástrofes naturales; la consolidación de las

políticas neoliberales; la migración política y económica; endeudamiento externo; el crimen organizado y el narcotráfico; entre muchos más elementos propios del entorno. Los Acuerdos de Esquipulas, firmados en 1987, fueron un soporte trascendental para fortalecer la integración en Centro América. Con la conformación de Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), se plantea la necesidad de incluir la región al proceso de globalización económica. En 1991 con la creación del SICA se generan condiciones legales para promover la participación social, fundamentalmente la empresarial. En toda esta etapa, la orientación de la integración fue eminentemente comercial y financiera.

### Recuadro 21: Conceptos sobre Integración Social en el Tratado de Integración Social Centroamericano.

En el Protocolo firmado por los mandatarios de los países Centroamericanos, denominado "Protocolo de Tegucigalpa", del 13 de diciembre de 1991, en el cuál se constituyó el Sistema de la integración Centroamericana – SICA-, determina que los *"aspectos sociales forman parte integral e inseparable del conjunto de medidas adoptadas por los países Centroamericanos en los campos político, económico, cultural y ambiental"*. Se indica la *"necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objetivo de que garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos Centroamericanos"*.

De igual forma, el protocolo señala la *"importancia que reviste la participación activa de los diferentes grupos de la sociedad civil en la construcción de la integración social del Istmo Centroamericano, así como la necesidad de involucrarla creativa y permanentemente en los esfuerzo para que nuestros pueblos convivan en un clima de equidad, justicia y desarrollo"*. Lo anterior fue la base para la constitución del Tratado de Integración Social Centroamericano (Tratado de San Salvador) en marzo de 1995.

El Artículo 2 de este Tratado determina que *"la integración social pondrá en ejecución una serie de políticas, mecanismos y procedimientos que, bajo el principio de mutua cooperación y apoyo solidario, garantice tanto el acceso de toda la población a los servicios básicos, como el desarrollo de todo el potencial de los hombres y mujeres Centroamericanos, sobre la base de la superación de los factores estructurales de la pobreza, que afecta a un alto porcentaje de la población de la región Centroamericana"*.

El artículo 3 señala que el Tratado será un instrumento que organizará, regulará y estructurará el área social del SICA. Y en Artículo 5, se indica que *"el proceso de integración social se construirá dentro del marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, acorde con las realidades, características y evolución propia de cada uno de los países, respetando los valores y culturas de las diferentes etnias, así como de la comunidad Centroamericana en su conjunto"*.

Fuente: Elaboración con base a información del Tratado de Integración social Centroamericano, 1995.

La participación de la sociedad civil en la institucionalidad de la integración social, no solamente es escasa sino además en condiciones de marginalidad. Los espacios cedidos se caracterizan por la intrascendencia de los mismos, por la poca representatividad de quienes los integran y el poco apoyo que reciben. Las críticas de los movimientos sociales centroamericanos a estos espacios, se sustentan principalmente en el hecho de que la participación social desde la óptica oficial, está concebida para no funcionar,

por lo que no se sienten representados ni en la institucionalidad ni en quienes la ejercen.

Las instancias de "integración social" que han participado dentro de la institucionalidad relacionada al SICA son las siguientes:

- **El Consejo consultivo–CC-SICA-**: El SICA, por medio del Tratado de Integración Social Centroamericano en 1995, genera el marco jurídico que permitió la institucionalización social en el proceso de integración, plan-

teando que el ser humano constituirá el centro y sujeto primordial del desarrollo. En este ámbito, en 1996, constituye el Comité Consultivo del SICA. El CC-SICA tiene como principal misión promover la participación activa de la sociedad civil para que el proceso de integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa. Entre las funciones está la de asesorar a la Secretaría General del SICA sobre la política de la organización regional y el proceso de integración centroamericano; formular recomendaciones y proponer iniciativas ante las instancias respectivas. El CC-SICA está integrado por agrupaciones o redes regionales, integradas por organizaciones nacionales, de los distintos sectores sociales, como el empresarial, laboral, académico, cooperativo, ambiente, género, afrodescendientes e indígenas, que buscan espacios para que sus criterios sean considerados en la toma de decisiones de los gobiernos en los ámbitos nacionales y regionales. Entre los principales señalamientos que se tienen al CC-SICA, sobresale que este organismo presenta graves insuficiencias en su funcionamiento, limitaciones para alcanzar el logro de su misión técnica y política, no existe una participación social amplia y representativa de la región, funciona con limitados recursos y hay una ausencia de mecanismos de consulta y participación real en todas las instancias de la integración.

- **Consejo Centroamericano de coordinación Interinstitucional (CACI):** El 23 de junio de 1992, se constituyó el Consejo Centroamericano de Coordinación Intersectorial, CACI. Este organismo de la sociedad civil, se creó con el fin de contar con un foro que debatiera asuntos de carácter regional e influir en el proceso de Integración. Este esfuerzo de aglutinar a sectores representativos de la sociedad civil en el ámbito nacional, señaló un camino para el encuentro e integración de la sociedad civil centroamericana. El CACI fue una idea inspirada por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y

Panamá –FEDEPRICAP–, que lo concibió como un foro de concertación regional con la participación de los sectores empresarial, laboral y académico. Las diferencias políticas que existieron entre FEDEPRICAP y otras expresiones sociales con relación al CACI, originó la creación de otra iniciativa, la cual quedó constituida en 1993 y se denominó “Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana” (ICIC). El CACI estuvo integrado específicamente por organizaciones empresariales, el Consejo Superior Universitario Centroamericano, entre otros.

- **Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana –ICIC–:** La ICIC se conformó en 1993 (se formalizó por medio de una carta entregada a los presidentes de la región en la Cumbre Presidencial de Guatemala en 1993), en la cual participaron diversas organizaciones campesinas, de pequeños empresarios, organizaciones comunales y organizaciones populares. Esta instancia planteó la representación de la sociedad civil en los diferentes foros e instancias relacionadas con la integración regional. El propósito principal era su interlocución ante los gobiernos y diferentes actores sociales. Uno de sus objetivos era su participación activa en los órganos consultivos del SICA. La concepción manejada por el ICIC se orientaba en la promoción de un desarrollo humano integral que involucrara los principios de clase, género, etnia y generación (su fundamento se generaba sobre la base que estos son los campos donde se expresaban las dimensiones de exclusión social en que vivían la mayoría de centroamericanos). Este esfuerzo social, defendía una integración donde existiera una evolución institucional y económica, que sería la garantía para que la sociedad centroamericana se viera beneficiada del proceso. La ICIC formó parte de varias plataformas regionales como Centro América Solidaria –CAS–, la Alianza Social Continental, entre otros. La ICIC agrupó organizaciones no empresariales de la sociedad civil centroamericana.

**Consejo Superior Universitario de Centro América –CSUCA-**: El movimiento de renovación institucional en las universidades centroamericanas se inicia a partir del I Congreso Universitario Centroamericano, celebrado en San Salvador en 1948, a partir del cual fue creada la Confederación Universitaria Centroamericana y su máxima autoridad, el CSUCA. El I Congreso aprobó la “Declaración de principios sobre los fines y funciones de la universidad contemporánea y en especial de las universidades de Centroamérica”, siendo los pilares: la autonomía universitaria, la unificación científico-humanística de la enseñanza universitaria, el concepto de la educación para la construcción democrática y la constitución de los organismos universitarios regionales.

Desde la década de los setentas hasta inicio de los noventas, la mayoría de las universidades centroamericanas y el CSUCA, se vieron afectados por el conflicto armado interno sufrido principalmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. A inicios de los años noventa, el CSUCA sufre una crisis institucional, la cual al ser mitigada permite realizar en 1995, en Tegucigalpa, Honduras, el IV Congreso Universitario Centroamericano.

En el VI Congreso Universitario Centroamericano realizado el 10 y 11 de noviembre del 2004 en Guatemala, se aprobaron 16 áreas prioritarias estratégicas para los siguientes 10 años, las cuales fueron ratificadas en la LXXIII reunión del Consejo Superior Universitario Centroamericano, las cuales fueron las siguientes:

- Identidad y defensa de la universidad pública centroamericana.
- Rescate, defensa, investigación y promoción de la identidad multicultural de la región.
- Liderazgo de la universidad pública centroamericana en la solución a los problemas regionales.
- Proyección de la confederación en el ámbito internacional.
- Relación universidad pública, sociedad y Estado. se aprobó incluir como una línea de acción la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en la región.
- Incidencia de la confederación universitaria en la integración y mejoramiento de los sistemas educativos en la región.
- Cobertura, equidad y calidad de la educación superior pública.

- Armonización de la educación superior pública en la región.
- Fortalecimiento de la investigación de impacto regional.
- Eficiencia y transparencia de la gestión administrativa y financiera de la educación superior pública.
- Financiamiento estatal de la educación superior pública.
- solidaridad entre las universidades públicas de la región para la optimización con enfoque regional de los recursos universitarios.
- Gestión de la cooperación internacional para la integración y el mejoramiento de la educación superior pública.
- Vida estudiantil.
- Carrera docente.
- La globalización y su impacto en la sociedad y en la educación superior pública centroamericana.

Lo anterior ratifica que la dinámica del CSUCA se encuentra inmersa en procesos de orden global, como la liberalización del comercio y de los servicios, el surgimiento de nuevas alianzas y redes académicas globales y de modalidades virtuales e híbridas de enseñanza-aprendizaje, lo cual nos conduce a un nuevo contexto de la educación superior en centroamérica.

### **Principales críticas al modelo oficial de integración social**

Es en la década de los años noventa que diversas expresiones sociales comienzan a exigir una plena participación de la sociedad civil en el proceso de integración. Surgen diversas plataformas y coordinaciones regionales, así como una heterogénea percepción y visión sobre la integración y las rutas políticas a seguir. Ha tenido una evolución histórica, el antagonismo y la desconfianza que aún persiste de los gobiernos de los países hacia los movimientos y organizaciones sociales y populares. De acuerdo a la Fundación Arias, en 1998 más de 60 organizaciones tenían una propuesta regional.

El concepto de integración que los movimientos y organizaciones sociales han impulsado, va orientado sobre una lógica comunitaria de integración de los pueblos. La integración no se

concibe como la solución, por la vía del crecimiento comercial, a los problemas que afronta la región centroamericana. La integración que se propone contempla una visión integral y sistémica de la realidad objetiva de la región e incorpora temas económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales de manera equitativa. La integración debe pasar por tener una estrategia clara y visionaria de resolver los graves problemas de pobreza que existen. Los pueblos centroamericanos demandan una integración basada en una agenda política y social, solidaria y cultural. La anterior visión de integración no es compartida por los gobiernos, por los sectores de poder y por las instancias institucionalizadas de la integración centroamericana.

### **Principales rasgos negativos del modelo oficial de integración social**

En Centro América, no existe una identidad cultural real sobre los diversos temas que se poseionan alrededor de la integración, ni por parte de los gobiernos, los partidos políticos, ni la sociedad civil. El proceso de integración promovido desde la institucionalidad oficial regional, está sustentado sobre la base de las políticas neoliberales (apertura comercial, apertura a las inversiones, guerra contra el terrorismo, el narcotráfico, entre otros). El actual proceso de integración que se promueve y genera no posee estudios objetivos y reales sobre el impacto social, económico, político y evaluativo del mismo. Las instancias responsables de generar la integración, fundamentalmente el SICA, tiene serias dificultades (técnicas, políticas, financieras e institucionales) para impulsar un verdadero proceso de integración, que sea incluyente, integral, sistémico, innovador y visionario a mediano y largo plazo, en la perspectiva de promover un desarrollo y crecimiento acorde a las necesidades de los países y de la región como tal.

La construcción política de la integración no está sustentada desde la práctica nacional ni por los gobiernos (desde la perspectiva eminentemente comercial y económica), ni por la sociedad civil (desde la perspectiva de una región solidaria, socialmente integrada y de crecimiento y desarrollo con equidad y justicia). La institucionalidad creada para construir la

integración es débil, ineficaz, burocrática, desarticulada y funciona sobre una lógica coyuntural (Tratados, iniciativas, otros). La institucionalidad de la integración, alrededor del MCC, las aduanas, el libre tránsito de personas, los Derechos Humanos, el parlamento, entre otros, son procesos inconclusos que deben ser revisados, retroalimentados y reorientados.

Existe en la actualidad una total desconfianza por parte de sectores organizados (campesinos, sindicatos, mujeres, pueblos indígenas, otros movimientos sociales) en la gestión de los gobiernos de los países con relación a la integración. La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y la firma del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América, entre otras iniciativas, profundizan esta actitud de total rechazo a una integración basada en las reglas del comercio. Lo anterior se refleja en la inexistencia de mecanismos viables para garantizar una plena participación de todos los sectores sociales organizados.

La existencia de un CC-SICA que tiene señalamientos de no ser representativo socialmente y que se determina como único interlocutor por parte de las instituciones oficiales de la integración. El trabajo del CC-SICA es valorado como poco relevante y con débiles mecanismos funcionales para generar una participación más representativa. El CC-SICA tiene un rol de asesoría al SICA, sus aportes no son vinculantes ni resolutivos. En la práctica, su rol se transforma en ejecutor y administrador de las determinaciones del SICA.

Existe en los gobiernos de la región, una clara y objetiva falta de voluntad política y no existen perspectivas para involucrar a la sociedad civil de manera permanente, abierta y transparente en el proceso de integración. Persiste la posición de diversas redes sociales y populares de la región, que han asumido una posición de rechazo al CC-SICA y por lo mismo esta la de desconocer la actual institucionalidad y motivar nuevos espacios, en la cuál puedan participar todos los sectores excluidos de estos procesos.

### **Principales debilidades de la Sociedad civil para la construcción de un modelo alternativo de integración social**

Existe el reto de los movimientos sociales de la región, no solo de construir definiciones y visiones de los procesos de integración, sino además de generar capacidades internas para asumirlas y encontrar mecanismos de consenso político regional. Es decir que debe partirse de un análisis crítico no sólo del modelo de integración oficial que se es impuesto, pero de igual manera de nuestras prácticas y capacidades para impulsar un modelo de integración desde la perspectiva social. Entre los factores de debilidad se mencionan:

- La sociedad civil activa en los temas de integración está caracterizada por ser: diversa en lo sectorial, heterogénea en lo político y estratégico; y con métodos y diferencias en la acción política.
- La práctica de la acción política entre las diferentes expresiones organizadas de la sociedad civil con relación a la integración está enfrentada a la estrategia de dirigir las acciones por la vía de la movilización y resistencia social; la estrategia dirigida al lobby e incidencia en las instituciones que determinan la integración; y las propuestas donde se conjugan tanto los factores de movilización y resistencia, como de elaboración de propuestas alternativas y la incidencia política.
- Las organizaciones sociales han generado limitadas e insuficientes estrategias de incidencia en los procesos de integración.
- La participación de la sociedad civil en los procesos de consulta han sido parciales, informales y los resultados no son vinculantes en la toma de decisiones sobre el tema.
- La participación de las mujeres y los pueblos indígenas en el proceso de integración ha sido nulo, no existen los mecanismos para promover y garantizar su involucramiento.
- La existencia de diversas tendencias e intereses políticos, sociales y económicos alrededor de la integración, hace que la sociedad civil no sea homogénea y que no exista una visión única sobre la región que queremos y qué integración se demanda.

## Conclusiones del capítulo

- Es importante señalar que el Protocolo de Tegucigalpa define muy claramente la filosofía, las políticas y los objetivos de la integración. Cuando hace referencia al SICA, se fundamenta en que su prioridad es la construcción de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En la práctica, el SICA ha priorizado la integración económica por la vía del comercio, como punto de partida para alcanzar sus objetivos.
  - La integración para que sea funcional y viable, debe redefinir su marco conceptual e institucional. La base de su estrategia debe partir de los propios intereses y demandas regionales y no funcionar, como es la realidad actual, acorde a los intereses del gran capital transnacional.
  - La integración está cimentada sobre la base de una infinidad de mandatos, resoluciones, tratados, acuerdos, voluntades y agendas de trabajo, los cuáles no han sido ejecutados o alcanzados satisfactoriamente, ante la incapacidad técnica y política de las instituciones, la falta de financiamiento y principalmente, por una falta de voluntad política de los gobiernos.
  - El actual proceso de integración no concibe ni reconoce en sus postulados las grandes y profundas disparidades económicas que existen en los países centroamericanos y en el ámbito intra-regional.
  - No hay voluntad política por parte de los gobiernos para garantizar mecanismos viables y adecuados para una participación amplia y representativa de la sociedad. Y por lo mismo, existe desconfianza política por parte de los movimientos sociales en los instrumentos institucionalizados de la integración.
  - La integración debe estar constituida a partir de una visión de nación centroamericana, que tiene profundos lazos geográficos, históricos, sociales, culturales y ambientales.
- La integración debe pasar por resolver y transformar los grandes problemas estructurales que existen y que son los causantes del subdesarrollo en la que viven sus pueblos.
  - La agenda regional (social, económica, política, cultural y ambiental) debe responder a prioridades elementales que contrarresten la actual situación de pobreza, exclusión, degradación ambiental, inequidades e ingobernabilidad, entre las cuales se citan:
    - Lucha contra la riqueza que es la generadora de la pobreza.
    - Generación de empleo (contrarrestar la migración, mejorar salarios y armonizar políticas laborales).
    - Acceso a los servicios básicos (salud, educación, vivienda, seguridad social, pensiones).
    - Promover un desarrollo rural y el acceso a la tierra (reforma agraria integral).
    - Generar soberanía alimentaria.
    - Promover la equidad de género.
    - La construcción de ciudadanía.
    - Atención a las demandas y reivindicaciones de los jóvenes y los niños.
    - Dar respuesta a las reivindicaciones políticas, sociales, económicas y culturales de las mujeres.
    - Promover las autonomías y el cumplimiento a los derechos inalienables de los pueblos indígenas.
    - Generar gobernabilidad, paz y la construcción de una democracia real y participativa.

## **IV. MOVILIZACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA**

La sociedad civil históricamente ha participado de manera activa y propositiva, en la agenda del desarrollo y la cooperación externa. Se pretende hacer un análisis sobre el rol que han desempeñado las ONG internacionales, en correspondencia a la ayuda externa en los países en desarrollo. De igual forma se realizará un análisis, sobre la participación de la sociedad civil Centroamericana en esta dinámica. Considerando, que los espacios de diálogo han sido trascendentales en la definición y concreción de políticas y estrategias de cooperación, se trabajará como un elemento de complemento, un análisis sobre las instancias de diálogo entre la sociedad civil de otros países y la Centroamericana, el gobierno y las instancias oficiales internacionales. Uno de los principales propósitos será entender con mayor profundidad a las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, buscar los puntos de coincidencia con las ONG de los países Centroamericanos e identificar las tendencias y proyecciones que permitan trabajar conjuntamente sobre la base de políticas y estrategias coincidentes en la lógica de la ayuda externa.

Norberto Bobbio (1998)<sup>76</sup> definía el concepto de sociedad civil en los siguientes términos: “en el lenguaje político actual la expresión sociedad civil es conocida generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil/ Estado, lo que quiere decir que no se puede determinar su significado y su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el término Estado”. De acuerdo a Bobbio, en una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen o se desarrollan los conflictos económicos, sociales e ideológicos que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Al lado de las organizaciones de clase, plantea Bobbio, se encuentran los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente

políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera. Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones (los partidos no pertenecen completamente ni a la sociedad civil ni al Estado).

El actual uso de la expresión “sociedad civil”, como término íntimamente vinculado al Estado o sistema político, es de derivación marxista. A diferencia de Marx, que llama sociedad civil al conjunto de las relaciones económicas que constituyen la base material, Antonio Gramsci determinaba a la sociedad civil, como la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos, los cuales tienen la tarea de ejercer hegemonía y obtener consensos. Gramsci, en su análisis partía de la experiencia histórica y la reflexión sobre las causas del triunfo del fascismo sobre las causas de la hegemonía de la iglesia conservadora y la respuesta concluye en el papel que la sociedad civil ha desempeñado en estos contextos. La sociedad civil tiene la finalidad de velar para que los/las ciudadanos/as tengan acceso a mejores condiciones de vida. En este ámbito se ubica a los obreros que luchan por mejores condiciones laborales, a los campesinos que luchan por el acceso a la tierra, a las ONGD promoviendo un desarrollo humano y sostenible, a las organizaciones de derechos humanos en pro de la justicia y los derechos y a todos los sectores marginados que reivindican sus luchas políticas, sociales, económicas y culturales.

Recuadro 22: Analizando el concepto Sociedad civil desde la perspectiva de Antonio Gramsci.

*“Si retomamos la perspectiva gramsciana sobre sociedad civil, además de clarificarnos teóricamente algunas cuestiones, nos posibilitan inmediatas condiciones prácticas. Entender el inmenso campo de la Sociedad civil como espacio desde donde contestar a la hegemonía dominante, y construir en el mismo proceso una contrahegemonía desde las clases subalternas, nos recupera el valor de las instituciones de la Sociedad civil. Instituciones donde se puede compartir, desarrollar y difundir una nueva concepción del mundo, que sea más cercana y mas coherente con los intereses de las clases populares”. “...Frente a los intentos de despolitizar la Sociedad civil, entendiéndola sólo como la sociedad organizada, esta perspectiva teórica nos recuerda y nos habilita a pensar la lucha de clases, por*

<sup>76</sup> Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la práctica, México: Ediciones Fondo de Cultura Económica, Sexta impresión, 1998.

*imponer su hegemonía al resto de la sociedad. No es una Sociedad civil armónica, en armonía, sino que es el terreno donde se intenta contestar o resistir, por un lado, o también fortalecer y sostener por otro, a la hegemonía actual. Por esto pensar a la Sociedad civil, como terreno de disputa de intereses antagónicos abre tanto al debate teórico para las organizaciones que provienen de la misma, como para los profesionales que en ella actúan”.*

Fuente: Elaboración con datos del libro: La Sociedad civil Organizada, revisando conceptos para su comprensión de Roberto Zampan. Costa Rica, 2003.

De acuerdo a Roberto Zampan (2003)<sup>77</sup>, las nuevas adaptaciones que la sociedad civil va adquiriendo, responden al retiro o desplazamiento de las responsabilidades del Estado hacia lo social. El término va adquiriendo fuerza conceptual con el advenimiento de la modernidad, y la idea de Sociedad civil se desarrolla junto al pensamiento liberal. En la práctica la Sociedad civil se transforma en oposición a la sociedad natural, asumiendo la cuestión civil y la política. Marca un límite, dice Zampan, *“...una esfera privada, independiente de la acción del Estado, y en la cual se engloba desde lo más particular como la vida personal y familiar, hasta lo más general como la vida económica”* y es presentada *“como el momento intermediario entre la familia y el Estado”*.

En las últimas décadas, el concepto se comienza a utilizar en los discursos del FMI y el Banco Mundial en su ofensiva contra el Estado, el cual se ha transformado en una dimensión ideológica. El concepto es parte del lenguaje común de los que ahora hacen política: políticos, periodistas, cuadros populares, movilizadores sociales, gobiernos, instancias responsables de la ayuda externa, entre otros. La noción es referida cuando se habla de sociedad, población, masas, sectores pobres. Su existencia, plantea Edelberto Torres-Rivas (2001)<sup>78</sup>, dependerá de la funcionalidad de la organización social, que teniendo intereses comunes puedan influir en el ámbito político y en las estructuras estatales, siendo éstas autónomas e independientes del Estado.

<sup>77</sup> Zampan, Roberto, La Sociedad civil Organizada, revisando conceptos para su comprensión, Costa Rica: 2003

<sup>78</sup> Torres-Rivas, Edelberto, Usos y abusos del concepto de Sociedad civil, Publicación mensual, Guatemala: FLACSO. No. 3, 2001.

Una condición básica es que la sociedad civil no supla al Estado. Una sociedad civil fortalecida es aquella que tenga capacidad de asociación, de representación y de contar con postulados e intereses comunes, fundamentalmente de los grupos históricamente excluidos y marginados de la vida política. Torres-Rivas plantea que la conformación del concepto la sociedad civil está organizada de diferentes formas. Es el caso de la organización de los grupos de poder<sup>79</sup> o de la “iniciativa privada”, o bien del movimiento sindical o campesino organizado, que en su práctica de reivindicación plantea diferencias sociales y territoriales. En el caso de los sectores populares<sup>80</sup> (históricamente perseguidos, fraccionados y marginados), así como los sectores de poder (con influencias del poder económico y político en las esferas del Estado), el concepto de sociedad civil está ligado al concepto de democracia política y de como ésta en una versión optimista puede contribuir a la gobernabilidad y a la democracia, a la constitución de ciudadanía<sup>81</sup>. La contrariedad de esta afirmación, según Torres-Rivas, es que llegar a tener ese

<sup>79</sup> Grupos de poder: se denomina así a los grandes empresarios (terratinentes, industriales, financieros) que aglutinados en distintas organizaciones gremiales impulsan sus agendas políticas y económicas. Tienen una gran influencia en el gobierno, el ejército y las instancias de Estado.

<sup>80</sup> Se identifica como Sectores Populares a toda organización social que representa los intereses de grupos de población, así como sectoriales y que se encuentran en situación de discriminación, marginación y exclusión social, política y económica.

<sup>81</sup> Ciudadanía: De acuerdo a la Organización Ciudadanía Activa, al hablar de ciudadanía nos referimos a “los ciudadanos y ciudadanas somos personas socialmente responsables y también somos titulares de derechos, que el Estado está obligado a garantizarnos. Como ciudadanos y ciudadanas posibilitamos la existencia de la democracia, y somos nosotros quienes damos sentido a las leyes y a la institucionalidad. En una democracia todos somos titulares de derechos: adultos y niños, hombres y mujeres, cualquiera sea su etnia, creencia o condición, porque ellos derivan de la sola condición de ser persona. Es importante tener presente que los derechos que tenemos, tal como hoy los entendemos, son el resultado de un largo proceso histórico. Actualmente se suele distinguir entre derechos civiles; derechos políticos; y derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos ciudadanos, entendidos integralmente (y no por separado), no implican una opción neutra, sino que constituyen una apuesta por una estrategia de desarrollo, por un sistema político y por un modelo social y cultural deseado. Es decir por una transformación productiva con equidad y sustentabilidad, por la democracia y por una integración social que incorpore el respeto - y el derecho - a la diversidad cultural”.

“capital social<sup>82</sup>, base para una cultura cívica, requiere procesos de muy largo plazo, que en algunos casos ha llevado siglos, como es el caso de los Nórdicos. Podría preguntarse, en el caso de países como los Centroamericanos, donde la sociedad civil ha sido históricamente fragmentada y marginada<sup>83</sup>, cuánto tiempo podrá necesitarse para alcanzar el ideal de contar con ese capital social y esa cultura cívica, para fortalecer la democracia y la gobernabilidad.

La definición de sociedad civil es amplia y con una diversidad de características y particularidades, en términos sociológicos y políticos. Es prioridad en este análisis, identificar la diferencia entre una Organización Social, un Movimiento Social y Una Organización No Gubernamental y cómo éstas están interrelacionadas en su dinámica y práctica temática y política. De acuerdo a AVANCSO (1997)<sup>84</sup>, hay tres puntos de partida para analizar el comportamiento social: desde la perspectiva de las organizaciones, los movimientos y otros tipos de conjunción social. Sobre la base de lo anterior, se hace una caracterización de las distintas expresiones sociales que han estado vinculadas a la dinámica del desarrollo y la evolución de la cooperación internacional:

De acuerdo a Avancso (1997), el concepto de organización social forma parte de la temática general de las Ciencias Sociales y está estrechamente relacionado con las ramas en que se ha interpretado el cambio social a lo largo de la historia de la humanidad. Desde la perspectiva antropológica y sociológica, prácticamente todos los teóricos clásicos han abordado este tema y han hecho lecturas diferenciadas, condicionadas por los intereses que las determinan, o por la variabilidad del objeto de estudio. Para la antropología clásica, la organización social es un efecto directo de la evolución de la humanidad y de la diversidad de estructuras que ésta genera, para la

<sup>82</sup> “Capital Social es el conjunto de normas y vínculos que permiten la acción social colectiva. Capital Social no sólo es la suma de las instituciones que apuntalan una sociedad, sino que es el pegamento que las mantiene juntas” (Banco M.).

<sup>83</sup> La referencia de sociedad civil fragmentada y aniquilada se hace con relación a la desaparición forzada, secuestros y asesinato que el ejército y gobierno realizó contra toda la dirigencia sindical, campesina y social en la década de los setenta y ochenta. Se pueden contabilizar por cientos las personas asesinadas.

<sup>84</sup> Avancso, “Las Organizaciones Sociales en Guatemala”, textos para el debate N. 14. Ediciones Avancso, 1997.

obtención y satisfacción de sus necesidades básicas. La familia, como forma de organización primaria dentro del análisis antropológico, de acuerdo a Avancso, es uno de los primeros pasos de una serie continuada de formas de socialización que orienta y congrega a las personas alrededor de intereses comunes.

#### Recuadro 23: Definiciones sobre Organización Social.

- “Son la síntesis de procesos de interacción entre individuos que se congregan en torno a objetivos propios, con estrategias similares pero con diferentes niveles de identidad grupal; conjunciones sociales que no son simples agregaciones de individuos sino estructuras sociales de cierta complejidad, con procesos y principios que las autorregulan y que determinan su desarrollo y acción, tanto en su interior como al exterior de las mismas. Las organizaciones sociales suponen, además ordenamientos humanos, planificados y racionalizados, con intereses y expectativas objetivas propias que responden a ciertas particularidades, necesidades grupales y estrategias de sobrevivencia en el sentido real de la expresión”. (AVANCSO, 1997).
- “Un sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas; esto es, la actividad lograda a través de una coordinación consciente, deliberada y plena de propósitos. Las organizaciones requieren comunicaciones, deseo de colaboración por parte de sus miembros y un propósito común por parte de los mismos”. (Chester Barnard, 1991).
- “... grupos de personas que interactúan entre sí, debido a que mantienen determinadas relaciones sociales con el fin de lograr ciertos objetivos. La organización social puede ser permanente o estable, según sus fines, y por lo tanto más o menos organizada. Este concepto de organización social incluye a la familia, la tribu, el ejército, la empresa, el gobierno e inclusive el Estado...”. (Silvestre, José y Monroy, Fidel, 1991).
- “Conjunto de relaciones de gestión o administración, participación o asociación, producción o fruto, y técnicas o método; las cuales abarcan pluralidades de personas y cada componente o aspecto es esencial, ninguno es separable de los demás. Así, las organizaciones van desde familias – pasando por empresas, ministerios, partidos políticos e iglesias – hasta las Naciones Unidas ...”. (Churos N.).

Fuente: Elaboración con datos del libro de AVANCSO, “Las Organizaciones Sociales en Guatemala”, textos para el debate N. 14, Guatemala, 1997.

A los Movimientos sociales se les reconoce como expresiones de lucha política latentes, los cuales generan acciones de largo plazo. Las proyecciones que los Movimientos Sociales plantean, de acuerdo a Avancso (1997), está directamente condicionado por lo que algunos autores han denominado sistema de acción histórica, que no es más que el conjunto de procesos por los que una sociedad produce una organización particular. Históricamente ha existido una vinculación directa entre los Movimiento sociales, los procesos de cambio y los conflictos sociales.

Recuadro 24: Análisis sociológico de los Movimientos Sociales.

- *“Hasta la década de los 70 las escuelas sociológicas abordaban el análisis de los movimientos sociales desde dos perspectivas fundamentales. Por un lado, el enfoque marxista tradicional situaba la acción política como consecuencia de las condiciones de existencia de las relaciones económicas que se dan en una sociedad (Zelman, 1987). Por otro lado, escuelas primordialmente radicadas en los Estados Unidos abordaban la cuestión desde los esquemas del comportamiento colectivo: el sistema social producía tensiones o bien los individuos presentaban un comportamiento que no cuadraba con las reglas existentes en la sociedad”.*
- *“El surgimiento de movimientos sociales en las décadas de los 60 y los 70, aparentemente desligados de las viejas esferas de movilización política e introduciendo nuevas problemáticas sociales (feminismo, ecologismo, pacifismo y movimientos de minorías como los de Martin Luther King), obligan a replantearse ciertos postulados a los sociólogos. No obstante, junto a estas “nuevas” formas de acción social, que se desarrollan primordialmente en el llamado Norte, permanecen aún muy vivos espacios de lucha política y realidades sociales que se comprenden mejor desde la dialéctica materialista apuntada por pensadores marxistas: tal es el caso de los movimientos revolucionarios en América Central, como también las luchas campesinas, sindicalistas y contra la dictadura desarrolladas en Brasil desde mediados del siglo XX”.*

Fuente: Elaboración con datos del análisis comparado de Movimientos sociales: MST, Guatemala y España, realizado por Ángel Calle, Universidad Carlos III de Madrid, España.

En este ámbito, Angel Calle (2002)<sup>85</sup> plantea que la movilización social debe de entenderse como una expresión colectiva de un conflicto. En los países en vías de desarrollo, los conflictos sociales se han desprendido de problemas que tienen una raíz estructural<sup>86</sup>. La diversidad de los conflictos hace que los movimientos no sean homogéneos. El movimiento campesino va a reivindicar sus derechos sobre la tierra, los recursos naturales, la supervivencia económica y social. Los pueblos indígenas se aglutinan alrededor de planteamientos políticos de respeto a su multiculturalidad<sup>87</sup> y su reconocimiento como pueblos con una identidad histórica, comunitaria y política. De aquí la diversidad de definiciones que alrededor de estas expresiones sociales se han generado.

Recuadro 25: Definiciones sobre Movimientos Sociales.

- *“Acciones conflictivas que buscan transformar las relaciones sociales de dominación social que se ejercen sobre los principales recursos culturales, de la producción, el conocimiento, las reglas éticas”, mientras que a las organizaciones sociales se les puede ubicar en un extremo no específicamente conflictivo y sin pretensiones de cambio, aunque sí de satisfacción de cierto tipo de intereses”.* (Alain Touraine).
- *“Son un tipo específico de grupos de acción concertada con exigencias socialmente compartidas de cambio en algún aspecto del orden social ... no es la suma inadvertida de muchos cambios, sino una petición constante de cambio ... tienen un componente ideológico, es decir, un conjunto de ideas que especifican el descontento, prescriben soluciones y justifican el cambio”.* (Rudolf Heberle).

Fuente: Elaboración con datos del libro de AVANCSO, “Las Organizaciones Sociales en Guatemala”, textos para el debate N. 14, Guatemala, 1997.

<sup>85</sup> Calle, Ángel, Análisis comparado de Movimientos sociales: MST, Guatemala y España, Madrid: Editorial Universidad Carlos III de Madrid, 2002.

<sup>86</sup> Los problemas que tienen una raíz estructural, se refiere a las causas que generan pobreza, exclusión y marginación social, fundamentalmente lo relacionado a la alta desigualdad en la distribución y posesión de la riqueza (82% de la riqueza esta en poder de un 2% de población) y de los ingresos en Guatemala.

<sup>87</sup> El concepto de Multiculturalidad definido en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, hace la siguiente referencia: ... *“que los pueblos indígenas incluye el pueblo Maya, el pueblo Garífuna, y el pueblo Xinca, y que el pueblo Maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común”.* *“El reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos”.*

Las Organizaciones No Gubernamentales – ONG- son parte importante de las organizaciones que impulsan agendas dirigidas a intervenir en contraposición a las posiciones del aparato político del Estado. El término ONG, de acuerdo a Browning y Carrera fue acuñado en los años sesenta por el sistema de Naciones Unidas y sirvió para nombrar a todo organismo de presión, cabildeo, de prestación de servicios y promoción humana que no perteneciera a las esferas gubernamentales. Una ONG “es una entidad de carácter público, con diferentes fines y objetivos humanitarios y sociales definidos por sus integrantes, creada independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de organismos internacionales. Jurídicamente adopta diferentes estatus, tales como asociación, fundación, corporación y cooperativa, entre otras formas. Al conjunto del sector que integran las ONG se le denomina de diferentes formas, tales como organizaciones de la sociedad civil, sector voluntario, sector no lucrativo, sector solidario, economía social, tercer sector y sector social.

Su membresía está compuesta por voluntarios y trabajadores contratados. Internamente pueden tener un bajo o alto grado de organización. El financiamiento de actividades, generalmente proviene de diversas fuentes: personas particulares, Estados y otras Administraciones Públicas, organismos internacionales, empresas, otras ONG, etc.

Las ONG tienen como radio de acción desde un nivel local a uno internacional. Cubren una gran variedad de temas y ámbitos que definen su trabajo y desarrollo. Dichos temas están relacionados con ayuda humanitaria, salud pública, investigación, desarrollo económico, desarrollo humano, cultura, derechos humanos, transferencia tecnológica, ecología, etc. No tratan de reemplazar las acciones de los Estados u organismos internacionales en sus correspondientes países sino de cubrir y ayudar en aquellas áreas en las cuales no existen políticas sociales o económicas, o bien cuando estas políticas resultan insatisfactorias para algunos grupos de la

sociedad. También denuncian las infracciones de los gobiernos, la corrupción y los abusos<sup>88</sup>.

Las ONG se transformaron en un importante referente durante los conflictos políticos ocasionados por las dictaduras o regímenes militares.

---

Recuadro 26: Las ONG como una expresión política en América Latina.

---

“... las ONGs, cuyo papel principal en la reconstrucción de la sociedad consiste en ligar las élites democráticas de tipo profesional, tecnocrático, político o religioso, con los sectores populares, especialmente en momentos en que la política es reprimida por el autoritarismo o la sociedad se atomiza por las transformaciones económicas impuestas por la lógica del mercado.

Este tipo de actor juega distintos papeles en esta materia. En primer lugar le dan apoyo material y espacio organizacional a los sectores pobres o débiles de la sociedad, en especial a los más militantes, cuando no pueden actuar en política directamente. En segundo lugar ellas ligan estos sectores con las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, económicas, religiosas y políticas, a través de una franja de dirigentes sociales y activistas que pertenecen al mundo social y político, proveyendo así un espacio de participación más amplio que los partidos.

En tercer lugar, al menos algunas de ellas son espacios de conocimiento de lo que ocurre en la sociedad y de elaboración de ideas y proyectos sociales y políticos de transformación, convirtiéndose en centros de pensamiento o en líderes de opinión pública. Como consecuencia de todo lo anterior, muchas veces han sido, junto con los partidos, y en medio de abruptos cambios socio-económicos y políticos, un lugar de sobrevivencia de actores sociales y de continuidad y memoria histórica tanto para éstos como para el conjunto de la sociedad”.

Fuente: Elaboración con datos del libro de Carretón, Manuel A.: Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2001.

---

En América Latina y el Caribe, las ONG han tenido una influencia importante de la filosofía que las ONG del Norte y principalmente europeas han ido generando. De acuerdo a

---

<sup>88</sup> De Piero, Sergio. Organizaciones de la Sociedad civil. Buenos Aires, Paidós, 2005. Extractos recabados de la página web de Wikipedia.

Eduardo Ballón y Valderrama (2003)<sup>89</sup>, las ONG en América Latina recibieron apoyo desde las instituciones de cooperación de corte más eclesial, influenciadas por el discurso del Concilio Vaticano II<sup>90</sup> y por las corrientes de renovación teológica<sup>91</sup> (su prioridad fue promover la opción por los pobres). En el ámbito programático han definido una diversidad de prioridades y planteamientos técnicos y políticos en la definición de sus agendas de acción. Elementos centrales de esta priorización ha sido el tema de la pobreza, la desigualdad social, la exclusión, los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales, las reivindicaciones sectoriales (campesinas, sindical, mujeres, jóvenes, etcétera), el medio ambiente, la democracia, la ciudadanía, entre otros campos de interés.

<sup>89</sup> Eduardo Ballón E. y Mariano Valderrama L. “Las relaciones de las ONG de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización”, ALOP, 2003.

<sup>90</sup> De acuerdo al Concilio Vaticano II: “de la interdependencia cada vez más estrecha y extendida paulatinamente a todo el mundo se sigue que el bien común [...] se hace hoy cada vez más universal y por ello implica derechos y deberes que se refieren a todo el género humano. Por lo tanto todo grupo debe tener en cuenta las necesidades y aspiraciones legítimas de los demás grupos; más aún, debe tener en cuenta el bien común de toda la familia humana». «Dios ha destinado la tierra y todo cuanto ella contiene para uso de todos los hombres y pueblos, de modo que los bienes creados deben llegar a todos en forma equitativa bajo la guía de la justicia y el acompañamiento de la caridad». «La ley fundamental de la perfección humana, y por ello de la transformación del mundo, es el mandamiento nuevo del amor».

<sup>91</sup> La Teología de la Liberación, de acuerdo a Ignacio Ellacuría “surge en América Latina en el siglo XX como una reflexión del papel que la Iglesia tiene en el continente y sus vínculos con el poder. Se plantea la pregunta por el papel que juega frente a la pobreza; interrogándose acerca de las circunstancias en que se hallan los sujetos a quienes se dirige. Es difícil definir la Teología de la Liberación dado a sus complejos y múltiples puntos de vista, pero se puede decir que busca analizar el significado de las clases sociales y la pobreza y la justicia. Una corriente bastante amplia de dicha teología mezcla el marxismo y otras ideologías políticas con el cristianismo”. Ellacuría plantea tres grandes conclusiones sobre la Teología de la liberación: a) El Jesús histórico, indefenso aunque juzgado, no fue muerto por confusión de sus enemigos (tampoco Ignacio Ellacuría) sino porque era una amenaza contra el orden social establecido. b) El Jesús histórico no predica un Reino de Dios abstracto o trascendente en el más allá, sino concreto, en la Realidad, en medio de un mundo estructuralmente contradictorio e injusto. c) Lo que fue la vida de Jesús representaba una oposición al mundo y a los poderes de su tiempo. La fe en ese tipo de vida implica seguimiento y compromiso, implica mantener la antorcha del amor y la justicia frente al odio y la opresión.

#### Recuadro 27: Identidad de las ONG en América Latina.

- “Este fenómeno fue muy visible en nuestro continente en el que coincidieron la propuesta educativa de Paulo Freire, distintas corrientes de la Teología de la Liberación y una importante dinámica de movimientos sociales que alentaban la autogestión de los marginados y la promoción de proyectos comunitarios que incidieran en mejores condiciones de vida”.
- “La identidad heterogénea de las ONG que tienen ya su propia historia es un dato que debe considerarse en la región: tres generaciones de ellas con distintos enfoques, perspectivas variadas, marcos institucionales diferenciados y formas de relación y articulación social con otros actores distintos. Las ONG «misioneras» y «militantes» de los setenta; las ONG promotoras de la democracia –simultáneamente «militantes» y «profesionales»– de los ochenta e inicios de los noventa; y las ONG «profesionales» y hasta «tecnocráticas» de la segunda mitad de los noventa constituyen un segmento heterogéneo que se define ambiguamente y por negación («no gubernamental») escondiendo diferencias que en muchos casos son verdaderamente significativas”.

Fuente: Elaboración con datos del libro de Eduardo Ballón E. y Mariano Valderrama L. “Las relaciones de las ONG de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización”, ALOP, 2003.

Las ONG son asumidas en la actualidad como importantes referentes para el desarrollo. José Tuvilla (1998)<sup>92</sup> plantea que las ONG son “cada día más aceptadas por los ciudadanos, los gobiernos y las empresas como una voz legítima que no sólo ejerce presión sobre sus propios gobiernos, de manera que muchos dirigentes han reorientado sus políticas, sino también en los grandes foros internacionales donde se debaten los problemas mundiales”.

La existencia de una diversa categoría de organizaciones dentro de la ONG, nos lleva a profundizar ampliamente en las denominadas Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo –ONGD-. Las ONGD históricamente por su naturaleza y rol han estado acompañando los procesos de cooperación internacional de los países y de un importante porcentaje de la

<sup>92</sup> Tuvilla, José, “Las ONG: hacer oír la voz de los sin voz”, Documento, Madrid, 2000.

ayuda externa. En los incisos siguientes se hará una especificación de las ONGD, fundamentalmente de Europa y Centro América. El propósito de este apartado es encontrar los puntos de coincidencia de las ONGD internacionales con las ONGD de los países enlace, así como las alianzas políticas y sus variados espacios de intervención.

En Centroamérica, históricamente las organizaciones sociales han desarrollado esfuerzos no sólo para incrementar la membrecía organizativa, sino también para fortalecer su capacidad de presión y su fuerza política. Durante las décadas de los 60 a los 90 la organización social y su movilización estuvo ligada en gran medida a los procesos revolucionarios y/o transformadores al interior de cada país. La organización y movilización social eran un mecanismo que contribuía al fortalecimiento de los procesos revolucionarios de carácter transformador. El trabajo organizativo y de base adquirió gran relevancia, el cuál se impulsaba a nivel sectorial, gremial y comunitario. El enfoque tenía un alto contenido político reivindicativo, en un marco de crisis de los modelos de desarrollo impuestos para la región y el agotamiento de la institucionalidad política de los Estados-Nación.

El trabajo organizativo iba acompañado del trabajo educativo y formador que partían del conocimiento y cuestionamiento de la realidad y la motivación para la participación en los procesos transformadores de la misma. Paulo Freire, en su libro "Educación liberadora" cuestionó el carácter "mediatizador" de los sistemas educativos y elaboró una propuesta pedagógica que enfatizaba en la necesidad que los procesos de enseñanza-aprendizaje, estuvieran asentados en la propia realidad del educando, sus valores culturales, su historia y sus estructuras organizativas locales. En este contexto se generalizó el uso de la categoría "trabajo de base" por parte de las organizaciones sociales y los organismos no gubernamentales. Las características del trabajo organizativo de las organizaciones sociales y los organismos no gubernamentales, fueron diversas sin embargo destacan tres tipos de acciones que fueron aplicadas por separado o en combinación, siendo éstos:

- Acciones educativas y de concientización que buscaban elevar las capacidades de conocimiento de la realidad, las habilidades técnicas de la población y la toma de conciencia sobre las causas de su situación a fin de convertir a los grupos locales y comunidades en actores de sus propios procesos transformadores.
- Acciones organizativas, que buscaban promover la organización local como instrumento para abordar la solución de las necesidades locales.
- Acciones asistencialistas, que partían del reconocimiento de la debilidad del Estado para responder a las necesidades básicas de la población y que, con recursos de la cooperación internacional, impulsaron programas y proyectos de desarrollo socioeconómico en las zonas más empobrecidas del país. En este punto, se buscaba promover acciones que permitieran mejorar sustancialmente las condiciones socioeconómicas de la población. (esta modalidad fue promovida fundamentalmente por la ONG de desarrollo).

La movilización social, en este contexto se concebía como la participación consciente y activa de personas, grupos u organizaciones en acciones políticas de carácter multitudinario, dirigidas a promover alguna reivindicación política o social, la aplicación o vigencia de una propuesta o la defensa de un planteamiento. Entre los elementos de la movilización social estaba el planteamiento político elaborado, la conducción política garantizada, la organización logística, la propaganda y seguridad, la movilización de personas y la capacidad de convocatoria.

En los procesos de movilización social se distinguía claramente dos niveles de participación. Por un lado, una participación orgánica de las personas de la dirigencia y bases de las organizaciones o movimientos que respondía fundamentalmente al impulso de un planteamiento político en un contexto de lucha más amplio. Por otro lado existió la participación espontánea que movilizaba a las personas en torno a planteamientos, reivindicaciones o propuestas que respondieran a sus necesidades, a su situación concreta o bien a su visión de la realidad.

El trabajo para la promoción de la movilización social vinculaba el entendimiento y percepción de la realidad con la motivación de transforma-

ción de ésta. Era importante que se tuviera claridad sobre la realidad social, como esta se manifestaba e incidía negativamente en las condiciones de vida de la sociedad (condiciones objetivas) pero de igual forma era determinante la percepción y la subjetividad de las personas (condiciones subjetivas). Por ello, no bastaba con que existieran condiciones objetivas, que en términos teóricos deberían generar respuesta social. Era necesaria una percepción común sobre las causas de los problemas y algunas certezas en el sentido que mediante la movilización, era posible cambiar la realidad o una parte de ella.

Se procuraba la confluencia en tiempo y espacio de las condiciones objetivas y las subjetivas. Era basto el tiempo que se dedicaba a los análisis del contexto y a la elaboración de estrategias que dieran como resultado la organización social y su movilización. La base y éxito de la movilización social era la organización, la capacidad de generar a través de la organización estrategias de involucramiento tanto de la base como de la población en general, así mismo de la certeza y creatividad para generar en el imaginario social el afán de contribuir en transformar la sociedad o parte de ella. Las acciones de propaganda y divulgación jugaron un papel importante en la generación de condiciones subjetivas para la participación social, así mismo fue el trabajo que se realizaba desde los medios de comunicación, las iglesias y las escuelas.

## La Movilización social en la actualidad

---

Para los años 90 asistimos a la desarticulación del movimiento social Centroamericano con las características de las décadas anteriores, lo cual dejó un vacío que fue ocupado momentáneamente por organismos no gubernamentales. Las ONG de naturaleza diversa que además de los tradicionales programas de desarrollo, capacitación y asistencia social, impulsaron procesos de fortalecimiento de la organización, de promoción y capacitación del liderazgo local y en

ocasiones encabezaron acciones de denuncia y movilización en torno a temas diversos. Sin embargo el papel de las ONG se fue desnaturalizando, ya que de ser organismos de acompañamiento social empezaron a ser intermediadores acumulando y concentrando recursos como capacidades. Empezaron a jugar un papel político ante el Estado producto de la fortaleza técnica de sus propuestas y no tanto de su capacidad movilizadora. Parte del movimiento social y popular sucumbió a la ola onegizadora. La famosa "institucionalización" hizo presa de las organizaciones sociales las cuales empezaron a funcionar en base a proyectos y programas y no de objetivos políticos.

Paralelamente a este proceso, en los años noventa se dieron rupturas entre la conducción político-militar de los procesos revolucionarios (post-firma de la paz en varios países) y la dirigencia político social. Las formas y métodos de trabajo contrastantes fueron los detonantes. La falta de renovación de la estrategia de impulso del proyecto revolucionario fue un factor decisivo en la pérdida de identidad y configuró un escenario sin proyecto político. Este debilitamiento del movimiento social Centroamericano y su capacidad movilizadora, se da en un contexto internacional adverso ante la caída del bloque del Este y el creciente proceso de imposición de neoliberalismo en la región. A nivel interno destacan los procesos de participación política institucional de los partidos de izquierda, que ilusoriamente emergen como los nuevos y prioritarios escenarios de participación contribuyendo a una mayor desatención del trabajo organizativo y de movilización social.

En las últimas dos décadas, han emergido con mayor fuerza diversas luchas e iniciativas de sectores sociales vinculados a la tierra, la ecología, lucha política de las mujeres, reivindicaciones desde los pueblos y territorios indígenas, sindicalismo, entre otros. De igual forma, se han fortalecido una gama de organismos que trabajan temas especializados como: los derechos humanos, niñez y juventud, justicia, desarrollo rural, desarrollo humano, medio ambiente, entre una amplia diversidad de temas.

En Centroamérica, actualmente empieza a resurgir un nuevo liderazgo y a rearticularse el

movimiento social a través de organizaciones campesinas, indígenas, sindicales, de mujeres y organizaciones de desarrollo. Sin embargo debe de reflexionarse sobre las lecciones aprendidas del pasado, sobre las metodologías de trabajo y sobre la complementariedad de las agendas específicas con las globales.

## Hacia el rescate del trabajo de base y la movilización social

---

En el desarrollo de las luchas actuales, el trabajo de base y la movilización social adquieren relevancia. Sin embargo, toda negociación constituye un espacio en el cual se pone de manifiesto la fuerza de cada una de las partes. Es decir, al margen de las propuestas propiamente dichas, las partes se sientan a negociar porque consideran que ésta es una manera de resolver un problema que a todos afecta o de alcanzar un objetivo y que la otra o las otras partes son determinantes para lograrlo. No se negocia con alguien que no tiene peso en la solución del problema o en el logro del objetivo. La mayor fuerza o peso de las partes en la solución del problema, determina las características de la negociación y el tipo de solución posible de alcanzar.

Es necesario contar con algún sustento de fuerza social y política que lleve a las autoridades a valorar y eventualmente, aprobar, total o parcialmente, las propuestas técnicas provenientes de los/as ciudadanos/as. Buena parte de organizaciones de sociedad civil son débiles, en cuanto a su capacidad para lograr que sus propuestas sean tomadas en cuenta. Por ello, la importancia del trabajo de base y la movilización social, sobre todo cuando la posición asumida por los más importantes medios masivos de comunicación en torno a propuestas de sociedad civil ha sido adversa. Por otro lado, la movilización social constituye un mecanismo de educación y divulgación de ideas y propuestas. Este aspecto es de suma importancia porque la aplicación posterior de una propuesta de política pública, depende en buena medida, de que tanto la sociedad se

apropie de ella y de qué tanto se está dispuesto a velar por su cumplimiento. Sobre todo en nuestros países donde buen número de leyes no se cumplen y donde las instituciones observan debilidades en el cumplimiento de sus funciones.

## Incidencia Política de la Sociedad civil en Centro América

---

La incidencia política no es un proceso sencillo en ningún contexto y es más complejo y hasta posiblemente frustrante en el caso de Centro América, fundamentalmente por la caracterización de nuestros sistemas políticos y por la acumulación de resabios autoritarios, patriarcales, racistas, excluyentes y de corrupción. Esto hace que el escenario de la incidencia, en sistemas políticos desacreditados y en donde el papel intermediador de la clase política se ha desvanecido (y en algunos casos nunca ha existido) tenga como consecuencia poco impacto. Si al contexto político, le sumamos las secuelas y efectos producidos por los conflictos armados en la región y la incipiente apropiación de la incidencia como un derecho y un deber ciudadano, incidir en políticas públicas en Centroamérica se convierte en una tarea mucho más difícil.

En Centroamérica, la metodología y las técnicas para la incidencia política utilizadas por los movimientos y organizaciones sociales varían de un país a otro y de un contexto a otro, por lo mismo, las experiencias conjuntas de carácter regional son limitadas. De esa cuenta se puede afirmar que no son iguales los procesos de incidencia en Costa Rica que los realizados en el Salvador o en cualquier otro país de la región. Existen diversas formas de trabajo político para influenciar la política pública desde los movimientos sociales, por lo mismo no existe un método o un procedimiento único y efectivo que se adapte indistintamente a los diferentes contextos y situaciones. Aunque existe una experiencia acumulada por las organizaciones sociales en cada uno de los países de la región, no sucede lo mismo en el ámbito de la utilización de estas metodologías y

técnicas en el trabajo desde una perspectiva regional. Iniciativas recientes en términos de incidencia-movilización regional se han dado en el marco de la tragedia post-Mitch, en el proceso de oposición que se dió en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Estados Unidos, y más recientemente, en el marco del proceso de negociación entre la Unión Europea y Centro América y la movilización contra el Golpe de Estado en Honduras.

Más allá del debate que se ha dado sobre la incidencia, más o versus movilización social, hay una gran lección de los procesos en los países de la región y es que la incidencia y el cabildeo *per se* no transforma nuestra realidad. El carácter de la incidencia es el de la aplicación de metodologías y técnicas sistemáticas que refuerzan y potencian nuestra acción política. Lo cual implica no darle un papel preponderante pero tampoco marginal en nuestra estrategia política.

De la experiencia de las organizaciones sociales Centroamericanas en los procesos de incidencia y cabildeo se desprenden por lo menos tres maneras de iniciar dichos esfuerzos:

- Como parte de una planificación estratégica, que implica la promoción de las agendas sectoriales o el impulso de iniciativas surgidas dentro de las propias organizaciones sociales. Por ejemplo las iniciativas de las organizaciones mujeres (leyes, programas, secretarías, instancias etc.).
- Como respuesta a la coyuntura. Lo que supone por parte de las organizaciones lecturas permanentes y actualizadas de la realidad (iniciativas relativas al cumplimiento de acuerdos de paz, realización de grupos consultivos, movilización frente a tratados y acuerdos comerciales, etc.). En este mismo bloque encontramos aquellas que se desprenden de hechos concretos muchos de ellos impredecibles como lo fue el caso de la coyuntura postl Mitch.
- Como combinación de las dos anteriores. En este caso se trata de organizaciones que al mismo tiempo de impulsar sus propias iniciativas, cuentan con la capacidad para incidir en procesos surgidos fuera de su organización. Es decir, desde las instituciones de gobierno o bien desde otras instituciones o grupos sociales<sup>93</sup>.

Desde una perspectiva regional aparecen algunas líneas generales de acción para la incidencia-movilización, sin embargo debemos reiterar que la aplicación de éstas varía de acuerdo al contexto en que se desarrollen las acciones y la temática que se busca influenciar. Entre los ejes de trabajo más comunes a desarrollar se identifican:

- La profundización en el entendimiento y conocimiento pertinente sobre el contexto y la administración pública desde un enfoque multidimensional.
- Promoción de la investigación social que fundamente nuestra lectura de la realidad, nuestro posicionamiento político y nuestras propuestas de transformación.
- La Construcción de espacios de articulación regional con perspectiva y visión Centroamericana que contribuyan a la construcción del proyecto político alternativo y a la agenda de trabajo regional.
- El desarrollo de alianzas sociales que provoquen no sólo la apropiación diversa de la propuesta sino también su acompañamiento para potenciar su impacto. Es necesario contar con algún sustento de fuerza social y política que lleve a las autoridades a valorar y eventualmente, aprobar, total o parcialmente, las propuestas técnicas provenientes de los/as ciudadanos/as.

La lógica actual como funciona la institucionalidad regional y los Estados, te obligan a ejercer estrategias diversas para que tus iniciativas puedan desarrollarse y buscar alcanzar resultados favorables en tus reivindicaciones. En este ámbito hay condiciones que deben estar presentes:

- Es importante tener claridad que independientemente de que se cuente con la mejor propuesta de política pública, la mejor metodología disponible para influenciar una política pública y la mejor estrategia a implementar, si no se cuenta con la tenacidad requerida para impulsar la estrategia de incidencia y si no se cuenta con la flexibilidad para entrar en un proceso de negociación con el Estado y para adaptar la estrategia de incidencia según indique la coyuntura, ningún esfuerzo en esta materia, será realmente efectivo<sup>94</sup>. De aquí la importancia de tener claridad de los alcances que queremos impulsar en cada una

<sup>93</sup> CAII Criterios Para la Incidencia 2000

<sup>94</sup> Idem

de nuestras acciones reivindicativas en el marco de la incidencia política.

- También es importante reconocer, que la incidencia en políticas públicas no depende únicamente de la coherencia de la estrategia, ni del plan de monitoreo, ni de la tenacidad con que se cuente para impulsar una campaña, la decisión final sobre una política pública dependerá de la anuencia del Estado para aceptar las propuestas de sociedad civil y de la fuerza que otros grupos de poder ejerzan o no ante los responsables de definir las políticas públicas. Sin embargo una buena propuesta, una estrategia de trabajo coherente y el compromiso para impulsar la estrategia son factores clave para influenciar la decisión.
- En otra perspectiva, ninguna acción de incidencia que vaya orientada a buscar cambios en la institucionalidad o en temas reivindicativos podrán alcanzarse sino existe una diversa, representativa y sostenible movilización social.
- La incidencia se puede transformar en un ejercicio desmovilizador sino existe la suficiente claridad de cómo funciona el sistema público, sus instituciones. Es fundamental entender que los resultados siempre estarán definidos con base a la voluntad política de los gobiernos y la capacidad de acción y negociación que se tenga por parte de los movimientos y organizaciones sociales y populares.

### **Espacios de articulación social en Centro América**

En las últimas dos décadas, han sido diversos los esfuerzos que desde las organizaciones, movimientos y otras expresiones sociales se han generado en la región, en la perspectiva de ir construyendo referentes políticos-sociales para dar respuesta y seguimiento a diversas coyuntu-

ras, reivindicaciones y procesos políticos (económicos, sociales, políticos culturales y ambientales). Entre estas iniciativas regionales, por las lecciones aprendidas, podemos mencionar las siguientes experiencias:

**Centro América Solidaria –CAS–:** El CAS fue una Coordinadora de diversas organizaciones sociales de la región, la cuál se constituyó en 1998 a raíz de los efectos ocasionados por el Huracán Mitch. Fue una plataforma de análisis y elaboración de propuestas para la reconstrucción y transformación de Centro América. Generó propuestas que canalizó a los gobiernos de la región y a la cooperación internacional. El CAS en la perspectiva del Desarrollo Sostenible, buscó servir de base para la construcción de una agenda de negociación, cabildeo y participación ciudadana. Participó activamente en todos los grupos consultivos regionales donde se abordó la temática de la reconstrucción de Centro América después del Mitch. En el CAS participaban las siguientes coordinadoras Nacionales y redes regionales: Asamblea de la Sociedad civil de Panamá, Coordinadora Civil para la Emergencia y Reconstrucción de Nicaragua, Coordinadora INTERFOROS de Honduras, Costa Rica Solidaria, Foro de la Sociedad civil de El Salvador, Iniciativa Gatemalteca para el Seguimiento al Grupo Consultivo, el Movimiento Ciudadano de Belice, Red Alforja Programa Regional, Coordinadora Centroamericana del Campo e Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana. Esta plataforma dejó de funcionar en el 2003, pero la experiencia generada, posibilitó la constitución de otras iniciativas regionales como el colectivo Centro América por el Diálogo –CAD–.

#### Recuadro 28: Propuestas del CAS en el ámbito nacional y regional.

A nivel nacional: Fortalecer los espacios y mecanismos de interlocución entre los gobiernos y la sociedad civil a nivel nacional. Que los gobiernos asuman compromisos en esta dirección y que la cooperación internacional se disponga a aportar propuestas y recursos para esta finalidad. Propiciar la construcción de una agenda integrada de país, producto del diálogo y la concertación entre las organizaciones de la sociedad civil, el respectivo gobierno y la comunidad internacional.

- Que esta agenda incluya el establecimiento y operación de mecanismos que permitan la participación de representaciones de la sociedad civil en todas las fases del proceso de gestión y ejecución de la reconstrucción y transformación, incluyendo la función de contraloría social del desarrollo.

A nivel regional: Elaborar de manera consensuada una Agenda Regional para el Desarrollo y la Transformación de Centroamérica. Dicha agenda será el resultado del intercambio y negociación de las visiones y propuestas de

diversos actores sociales, entre los que se encuentran: el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Cooperación Internacional, el Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA), Centroamérica Solidaria y otros sectores organizados, cuya participación esté certificada por su presencia sostenida en el ámbito regional, su representatividad y su capacidad de propuesta.

- Los insumos de dicha agenda estarán dados por las visiones y propuestas contenidas en el Marco Estratégico para Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI, presentado por el SICA en el Grupo Consultivo de Madrid, el presente documento presentado por Centroamérica Solidaria en este mismo Grupo Consultivo, las visiones y propuestas de los gobiernos y de la sociedad civil Centroamericana, en su diversidad de expresiones. Insumos adicionales podrán ser otras propuestas en elaboración como la Visión 2020 y otros.
- La definición de un mecanismo que permita el seguimiento conjunto a los acuerdos logrados en este proceso de concertación regional. Centroamérica Solidaria cuenta con una propuesta para el desarrollo de un mecanismo y un proceso de auditoría social nacional y regional. Éste tiene la finalidad de desarrollar capacidades, pero a la vez permite el establecimiento de mecanismos nacionales de auditoría social desde la perspectiva de la sociedad civil.
- Propiciar un espacio de debate sobre la cooperación para el desarrollo y de concertación regional entre la cooperación internacional solidaria y las diversas expresiones de la sociedad civil Centroamericana, con la finalidad de establecer prioridades y empezar a trabajar en la línea de una cooperación más horizontal y corresponsable en la región Centroamericana.
- Lograr la aprobación de recursos para el desarrollo de capacidades de la sociedad civil para la auditoría social y para la gestión del riesgo.
- Revisar los criterios de integración del Consejo Consultivo del SICA y de otras instancias consultivas de sociedad civil en la institucionalidad de la Integración. Concertar entre diversos sectores de sociedad civil, los personeros del SICA y de los gobiernos, con el fin de fortalecer dichas instancias y los procesos de participación social que las deben respaldar.

Fuente: Elaboración con datos recabados en los documentos elaborados por el CAS.

### **Colectivo Centro América por el Diálogo –**

**CAD-** es un espacio político de concertación, análisis, debate y construcción de pensamiento político. Tal y como fue definido en su asamblea general: el CAD es una “instancia Centroamericana de organizaciones sociales que desarrollan un trabajo social y político articulando sus diferentes especialidades y ofreciendo un nuevo esfuerzo que pretende aportar respuestas a los agudos problemas sociales, políticos, económicos y culturales de la región, junto a otras instancias y movimientos sociales Centroamericanos. Expresa la continua voluntad histórica de los pueblos Centroamericano por establecer sociedades democráticas, justas, y equitativas, respetuosas de la multiculturalidad y la diversidad de los pueblos de la región. Por lo anterior, CAD, considera un imperativo asumir el concepto regional que incorpora la dimensión de los siete países desde Panamá hasta Belice, frente a la idea oficial de que la región la integran solo cinco países, con el objetivo de articular estrategias políticas para construir un nuevo concepto de región, del desarrollo, de la integración y la cooperación. Asimismo, la acción regional debe de estar sustentada en procesos nacionales y

locales a partir de los cuales se visibilicen las agendas y los sujetos políticos que las impulsan. El CAD pretende el fortalecimiento de la dimensión nacional y local proponiendo la incorporación, en sus procesos particulares, de la reflexión crítica sobre temas como el desarrollo y el papel que deberían jugar la integración regional y la cooperación en su concreción. Este colectivo se constituye como un esfuerzo propositivo en la medida que desarrolla procesos de análisis, investigación, auditoría social y debate regional para la acción política en temas de integración regional, cooperación y desarrollo. En este sentido se plantea estrategias de incidencia y movilización política en el marco del fortalecimiento de los procesos sociales y políticos que resisten la imposición de modelos de sociedad estructurados por políticas neoliberales”.

La acción y la relación de CAD a lo interno y lo externo de la región, se basa en el compromiso sólido por una Centro América integrada con esperanza, justicia y equidad, construida con amplia participación social, con solidaridad, y respeto. El pensamiento y la acción de CAD reconoce la existencia de otros espacios Centroamericanos de los movimientos sociales,

por lo que se asume como una expresión complementaria a éstos, proponiendo procesos de coordinación y diálogo sobre la base de la transparencia, la autonomía y la no discriminación. CAD ha trabajado por garantizar a su

interior, normas y procedimientos que sean coherentes con su acción externa, y en la que deben prevalecer la rendición de cuentas y el trabajo colectivo, sobre la base de una ética política compartida.

Recuadro 29: Agenda Básica del CAD 2004-2012.

Se ha determinado acciones para la región, así como acciones interregionales.

Agenda regional

- Realización de acciones de incidencia para posicionar al CAD a nivel regional: instancias regionales, instancias nacionales, otras instancias.
- Acciones hacia las diversas instancias de cooperación internacional.
- Promover espacios de articulación política.
- Promover un espacio regional de Pueblos Indígenas.
- Acompañar y fortalecer la agenda feminista en Centro América.
- Acciones hacia las diversas instancias del Sistema de Integración Centroamericano.
- Realización de Seminarios permanentes sobre la agenda política entre organizaciones europeas y Centroamericanas: papel de la cooperación solidaria.

Agenda interregional

- Implementación de estrategias de relaciones internacionales.
- Fortalecer alianzas políticas con redes europeas y de otros países.
- Incidencia ante organismos internacionales y multilaterales en temas regionales.

Agenda de movilización social del CAD

- Promover la adhesión y participación del CAD en los foros políticos regionales: Foro Mesoamericano, Foro Social de las Américas, Foro Social Mundial, Enlazando Alternativas, entre otros.
- Acciones contra el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América.
- Campaña de solidaridad, denuncia y cooperación con los movimientos sociales regionales que luchan contra los Golpes de Estado o cualquier acción en contra de procesos democráticos, fundamentalmente en aquellos países con gobiernos progresistas.

Participación en otros foros interregionales

- Participar en foros, cumbres y encuentros relacionados a la región y sobre la temática de trabajo identificada.
- Realización de eventos regionales para construir agenda Centroamericana.
- Acciones de incidencia y lobby previo hacia otras entidades y países de la región.
- Participación en Foros Internacionales sobre la agenda de integración, cooperación y desarrollo.

Organizaciones participantes en el CAD por país:

Panamá Frente Nacional por la Defensa de la Seguridad Social –FRENADESOS– (30 agrupaciones).

Costa Rica: Red de Control Ciudadano –RCC (12 agrupaciones).

Nicaragua: Coordinadora Civil–CC– (600 Agrupaciones).

Honduras: Coordinadora Nacional de Resistencia Popular Coalición Hondureña de Acción Ciudadana –CHAAC– y la Alianza SARA (Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria), con más de 30 agrupaciones.

El Salvador: Movimiento Popular de Resistencia (MPR-12); FUNPROCOOP y Movimiento por la Vida y la equidad campesina –MVEC– (50 agrupaciones).

Guatemala: Colectivo de Organizaciones Sociales –COS– (60 Agrupaciones).

Fuente: Elaboración con datos del documento de presentación del CAD.

**Foro Mesoamericano de los Pueblos:** es una expresión regional que tiene como principales propósitos: informar y formar a todos los sectores sobre los contenidos e intenciones de los megaproyectos (Plan Puebla Panamá, Tratados de Libre Comercio); generar debate en cuanto al impacto que tendrán en la población estas medidas económicas ejecutadas por los gobiernos, y dictaminadas por las grandes cor-

poraciones transnacionales; trabajar en la construcción de un plan mesoamericano de integración de carácter anticapitalista y antipatriarcal; construir alternativas de resistencia frente al modelo Neoliberal; y, el fortalecimiento de un instrumento que articule el actuar del movimiento social a nivel regional, mesoamericano y mundial.

Se han realizado desde el 2001 (hasta el 2010), ocho foros Mesoamericanos (el último fue en el Estado de Chiapas los días 12-14 de noviembre de 2010). El foro cuenta con una acumulación política regional, planteándose como objetivo estratégico el fortalecimiento de procesos de resistencia de los pueblos de Mesoamérica frente al modelo económico neoliberal, a través de la construcción concertada de estrategias de lucha y la reflexión sobre modelos alternativos que conlleven al poder popular.

Elementos de la Agenda de trabajo del Foro: construir y articular las luchas y resistencias contra las diferentes expresiones del neoliberalismo (tratados de libre comercio, acuerdos de asociación comercial, concesiones territoriales para la inversión extranjera como el Plan Puebla Panamá, las privatizaciones, la militarización y la

criminalización de los movimientos sociales). Lucha por la desmilitarización de la sociedad Centroamericana y las prácticas de terrorismo que el gobierno de los Estados Unidos y de sus aliados aplican; Impulso de proyectos nacionales y regionales de desarrollo, estimulando la integración desde los pueblos basada en principios de participación democrática, sustentabilidad, reducción de las brechas de desigualdad -genérica, étnica, geográfica y social- y la afirmación de la identidad cultural mesoamericana; Promoción de la autodeterminación de los pueblos y solidarizarse con las luchas justas principalmente con el pueblo venezolano y su Revolución Bolivariana, con el pueblo cubano, el pueblo iraní y el pueblo palestino; así como con las luchas de los pueblos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Colombia.

Recuadro 30: Síntesis de la Declaración del VII Foro Mesoamericano realizado en Managua, Nicaragua, 2008.

¡Mesoamérica en Resistencia, No al neocolonialismo del libre comercio!

En este VII Foro Mesoamericano de los Pueblos, reafirmando el carácter anticapitalista, antiimperialista y antipatriarcal de nuestro proceso, declaramos que:

- Nuestra posición política emana desde nuestra diversidad y nuestra resistencia, frente a un modelo que deshumaniza y mercantiliza la vida, la dignidad y la justicia, jerarquizando las relaciones económicas y sociales y subordinando las demandas y necesidades de la gran mayoría de la población a los intereses de una minoría, lo cual favorece al gran capital nacional y transnacional.
- El capitalismo, en su fase neoliberal actual, profundiza la exclusión, la inequidad, la pobreza y la desigualdad que sufrimos los pueblos mesoamericanos, pues su objetivo principal es autoreproducirse mediante la expropiación de nuestras riquezas, fomentando para ello la represión, la dependencia y negando a los pueblos su libre autodeterminación y soberanía.
- Especialmente, el capitalismo reproduce estructuras patriarcales de dominación que afectan la vida de millones de mujeres y hombres en nuestra región, pero muy en particular a las mujeres a quienes afecta de manera directa y diferenciada debido a su condición, situación y posición desigual en la sociedad.
- Se debe reconocer que existe una deuda ecológica y social que tienen los países del norte por la explotación de la naturaleza y consecuente destrucción del medio ambiente, con los países del sur y entre ellas destaca la deuda por el cambio climático. En este sentido, denunciamos la implementación de megaproyectos (minería, hidroeléctricas, carreteras, petroleras) en nuestro territorio.
- En la coyuntura actual, la guerra y la militarización están relacionadas con la necesidad de los Estados Unidos y otras potencias, de garantizar su acceso permanente a recursos energéticos estratégicos, con los cuales no cuentan en sus territorios (petróleo y gas natural), para sostener el ritmo de crecimiento de sus economías, así como la disputa por recursos como el agua y los de la biodiversidad.
- Esto conlleva a que los pueblos que luchan en defensa de sus recursos, sean criminalizados por parte de los gobiernos, con el objeto de controlar los territorios a favor de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.
- Los organismos financieros internacionales, implementan políticas de cooperación que en realidad lo que buscan es crear marcos regulatorios para la operación de las empresas transnacionales, a costa del empobrecimiento de las grandes mayorías. La llamada “cooperación para el desarrollo” de los países ricos, reproduce patrones coloniales de relacionamiento tipo “centro-periferia”, profundizando la dependencia de nuestros países con relación a los centros hegemónicos del poder global.
- Los pueblos indígenas de toda la región viven en este momento una ofensiva del sistema en contra de sus territorios, de sus recursos naturales, de su identidad cultural, sus formas de organización y libre determinación. Esta ofensiva se expresa de forma violenta mediante el cerco militar (el caso de Chiapas es

crítico), la expropiación de tierras, la destrucción de sus aldeas y comunidades.

- Millones de campesinos y campesinas, indígenas, jóvenes, niños y niñas de nuestra región, se han visto forzados a dejar su tierra natal para emigrar hacia los Estados Unidos y Europa, en los últimos treinta años. Este periodo corresponde, justamente, con la implementación del modelo neoliberal, que expulsa a nuestra población. En los países de destino, las y los migrantes sufren en pésimas condiciones de vida, de trabajo y son discriminados en todos los ámbitos de la vida social. La vergonzosa “Directiva de Retorno” recientemente aprobada por la Unión Europea, así como el “Muro de la Vergüenza” que levanta Estados Unidos en su frontera con México, simbolizan el desprecio que los países del norte sienten por nuestros hermanos, que con su trabajo enriquecen a los dueños del capital.
- La juventud mesoamericana reafirma su identidad frente al adulto-centrismo propio del sistema patriarcal, que criminaliza las formas de ser, saber y hacer de las personas jóvenes. En este sentido, desconoce los espacios oficiales de juventud y las políticas demagógicas de inclusión de las personas jóvenes, en el marco de las cumbres de jefes de estado y de los gobiernos, por ser no solo inconsultas y antipopulares sino por promover políticas que ven en la juventud un problema, desde los patrones morales de las clases dominantes.
- Finalmente, declaramos que la “democracia” actualmente existente no garantiza la verdadera participación popular en la toma de decisiones y no es por tanto, una democracia que permita la autodeterminación de los pueblos. Lo que existe hoy es un sistema electoral que asegura que el poder quede siempre en las mismas manos, mediante lo que algunos gobernantes de la región han llamado una “dictadura en democracia”. Consideramos que la participación política debe asegurarse en un marco auténticamente democrático, lo que significa implementar mecanismos que aseguren que la voz y demandas de las comunidades se incorporen en la definición de las políticas públicas y del modelo económico.
- Reafirmamos la necesidad de seguir profundizando nuestra articulación, pues necesitamos dar pasos que vayan más allá de la celebración del Foro como evento, para construir un Movimiento Social Mesoamericano donde los Foros sean parte de este proceso pero no su objetivo principal. El próximo Foro Mesoamericano de los Pueblos será realizado en México, en el 2009, por lo cual desde ahora alentamos la participación popular en este importante espacio de encuentro de luchadores y luchadoras de toda la región.

¡VIVA MESOAMÉRICA UNIDA! ¡OTRA MESOAMÉRICA Y OTRO MUNDO SON POSIBLES!

Managua, Nicaragua, 16 de julio de 2008.

Fuente: Elaboración con información de la VII Declaración del Foro Mesoamericano.

**Coordinadora Centroamericana del Campo (CCC<sup>95</sup>):** es un espacio de coordinación de organizaciones regionales indígenas, negras y campesinas con capacidad propositiva y ejecutiva de incidencia y movilización para el impulso de la unidad, promoción y defensa de los intereses de la familia rural de Centroamérica. La CCC integra, articula y potencia esfuerzos para el desarrollo político, social, cultural y económico de los pueblos indígenas, negros y campesinos de la región en armonía con el medio ambiente y dentro del marco de la interculturalidad con equidad de género. La CCC tiene como áreas de trabajo: Capacitación y formación (objetivos: Creación de una escuela regional sin paredes; Capacitación a las organizaciones miembros del CCC en incidencia política, negociación, formulación y propuestas para fortalecimiento de organizaciones y líderes); Incidencia política (objetivo: fortalecer los espacios de discusión, análisis, para

influir en los espacios de negociación y propuesta de los sectores / pueblos indígenas, campesinos y afroCentroamericanos); Género (objetivo: fortalecer el empoderamiento de la mujer promoviendo y garantizando su participación en la conducción y el desarrollo de diferentes actividades; Comunicación (objetivo: utilizar la comunicación para el mejoramiento del desempeño y el empoderamiento de la CCC); Desarrollo socio-económico – productivo (objetivo: crear condiciones para impulsar el desarrollo socioeconómico y ambiental en áreas de influencia de las comunidades negras, indígenas y campesinas fortaleciendo el desarrollo de las capacidades locales encaminadas a alcanzar la auto sostenibilidad); Conocimiento y valoración cultural (objetivo: rescatar y revalorar la cultura de los pueblos étnicos, negros, indígenas y campesinos a través de la investigación y generación de conocimiento sobre la creencia para el fortalecimiento de su identidad regional).

<sup>95</sup> Información recabada en documentos de la CCC.

Son miembros de la CCC: Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo - ASOCODE-, Nicaragua; Asociación Latinoamericana de Pequeños Caficultores –Frente Solidario- Costa Rica; Consejo Indígena de Centroamérica - CICA-, Guatemala; Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana -CICAFOC-, Costa Rica; Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala -CNOC-, Guatemala; Foro de Mujeres para la Integración Centroamérica, Costa Rica; Organización Negra Centroamericana - ONECA-, Honduras; Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, El Caribe y Centroamérica -UPROCAFE-, Honduras; y la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Nicaragua -UNAPA-, Nicaragua .

**Movimiento de Mujeres en Centro América:** El Movimiento de Mujeres históricamente ha impulsado una agenda política con relación a la integración regional. De acuerdo al Movimiento de Mujeres, es a partir de los años ochenta que su propuesta política se fortalece y consolida hasta la actualidad. La lucha emprendida en pro de la promoción y defensa de los derechos de las mujeres, ha sido la principal labor que han emprendido. Han generado acciones relacionadas con la promoción y acción de participación e incidencia hacia la política pública en cada uno de los países y en las instancias oficiales de

integración regional. El Movimiento tienen una agenda diversa a nivel programático y sus esfuerzos han ido orientados a garantizar una plena participación en los procesos de desarrollo y en la búsqueda de garantizar el respeto a sus derechos humanos más elementales. Como resultado de un diagnóstico realizado sobre la participación de las mujeres en el proceso de integración, existen datos que indican claramente el nivel de marginación y discriminación de su participación en este proceso: *“el proceso de integración Centroamericana se ha desarrollado no sólo con una escasa participación de la Sociedad civil (58% de las personas entrevistadas considera dicha participación escasa y 16% regular), sino que además, cuando dicha participación se analiza valorando la participación de las mujeres, la percepción de escasa es aún mayor (71% calificó la participación de las mujeres como escasa y el restante 29% prefirió no emitir criterio)”*. En la misma lógica, el Movimiento de Mujeres plantea que *“la falta de un enfoque de género adecuado en las estrategias de reducción de la pobreza y en los planes nacionales de desarrollo en Centroamérica, los niveles de pobreza de las mujeres se están incrementando año tras año. Aumenta el analfabetismo femenino, crece la tasa de mortalidad materna y la violencia individual e institucional contra las mujeres. A la vez, se refuerza la restricción o negación de sus derechos sexuales y reproductivos”*.

Recuadro 31: La construcción de una agenda regional con igualdad y equidad de la participación.

- Un marco general de desigualdad e injusticia social, así como la discriminación contra las mujeres, constituyen dos causas estructurales de la pobreza que afecta a millones de Centroamericanos y en particular a las mujeres.
- El acceso profundamente desigual a recursos productivos, tecnológicos y financieros en términos de clase, género, pertenencia étnica y edad entre las principales, continúan siendo a la vez causa y consecuencia de los altos niveles de pobreza acumulada en la región, documentada en diversas fuentes estadísticas de carácter oficial.
- Las corrientes ideológicas predominantes que sustentan el enfoque de la macroeconomía y acuerdos comerciales internacionales, presenta al mercado y difusos entes, como los dos grandes actores del desarrollo, mediados por una incierta y ambigua definición del papel que le corresponde jugar al Estado en el contexto de globalización neoliberal.
- El énfasis que las políticas macroeconómicas ponen en la liberalización del mercado como vía por excelencia para lograr el crecimiento económico, sin asegurar políticas de redistribución que corrijan las inequidades sociales y de género, creando las condiciones para el desarrollo humano sostenible.
- En el seno de las familias es donde mujeres y hombres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas de la tercera edad, diseñan y/o participan de múltiples estrategias de sobrevivencia, frente a los embates de la privatización y consecuente encarecimiento de los servicios públicos, el incremento del desempleo, la reducción de la seguridad social, entre otros efectos perniciosos de la liberalización del mercado y la privatización de los servicios públicos.

- La participación masiva de mujeres en trabajos mal remunerados y con escasa o nula protección a sus derechos laborales; las migraciones internas e internacionales y el consecuente costo que implican las mismas en el entramado de relaciones familiares; el incremento en tiempo e intensidad de las jornadas de trabajo remuneradas y no remuneradas; la creciente participación de las mujeres en las modalidades de trabajo por comida en el marco de proyectos focalizados y de corto alcance; son entre otros, los caminos por lo que están transitando miles de mujeres pobres en la región Centroamericana.
- La proliferación de diversas formas de explotación sexual que afecta aunque en diferentes niveles a todos los países de la región, incluyendo modalidades tales como la venta de niñas con fines de comercio sexual, la vinculación del turismo con la explotación sexual de jóvenes y adolescentes, la creación de redes para la exportación de mujeres con fines de comercio sexual hacia los países ricos, entre las principales.
- La negación del reconocimiento y efectivo disfrute de los derechos humanos de las mujeres.
- La pobreza de miles de mujeres tiene una dimensión directamente relacionada con la falta de autonomía vital, en el sentido de que las mujeres puedan contar con entornos favorables para tomar decisiones en materia de emparejamiento, sexualidad y reproducción.
- Las restricciones dogmáticas que diversas instituciones del Estado expresan en los contenidos y enfoque de políticas, planes y programas de educación sexual, atención a la reproducción, maternidad, enfoque de la familia, entre otros, son factores que limitan severamente la posibilidad de que mujeres y hombres adopten decisiones conscientes, libres de estereotipos y de cualquier forma de coacción y con la suficiente responsabilidad frente a sí mismos y de cara a su responsabilidad con la sociedad.
- La falta de autonomía en materia de sexualidad, reproducción y calidad de las relaciones de pareja, son factores centrales en el desempoderamiento de las mujeres y por ende son también dimensiones principales de la pobreza en una dimensión que va mas allá de la ausencia de servicios básicos.
- Si el acceso y control equitativo por parte de mujeres y hombres a los recursos productivos, así como la autonomía de ambos para tomar decisiones vitales con relación a sus opciones personales de vida, se constituyen en pilares fundamentales de la erradicación de la pobreza y por ende del desarrollo humano.
- El carácter aparentemente asexuado de las políticas macroeconómicas por un lado, y el carácter focalizado de las acciones de política orientados hacia las mujeres pobres por el otro, no parecen ser una vía efectiva ni para reducir la pobreza, ni para promover el desarrollo con equidad de género. Los grandes objetivos de reducción de la pobreza y promoción del desarrollo humano sólo cobran sentido si los principios orientadores de las políticas macroeconómicas y sectoriales, están basados en un claro enfoque de equidad de género y por consiguiente, del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad.
- Las desigualdades sociales y la inequidad de género son a la vez causas y consecuencias de la reproducción de sistemas de poder excluyentes y discriminatorios, que otorgan a ciertos grupos sociales más derechos y oportunidades que a otros; y a los hombres más derechos y oportunidades que a las mujeres, por lo que una verdadera estrategia de combate a la pobreza y de promoción del desarrollo humano, debe contemplar un replanteamiento integral de las relaciones de género en el Estado, en el mercado y en la sociedad.

Fuente: Elaborado con información del Movimiento de Mujeres/Feminista de Centroamérica.

En el ámbito regional, no existe una institucionalización de la integración que oriente políticas basadas en igualdad y equidad de género, fundamentalmente por la falta de voluntad política de los gobiernos, la existencia de corrientes conservadoras en las instituciones (intromisión de la iglesia), la falta de mecanismos y medios financieros que garanticen la participación, entre otros. Lo anterior se traduce en la existencia de una débil sostenibilidad al proceso de integración, que limita y obstaculiza el derecho pleno de participación de las mujeres.

Entre las acciones propuestas por el Movimiento de Mujeres Centroamericanas con relación al proceso de integración están:

- Acciones afirmativas tendientes a garantizar que no menos del 40% de los puestos de decisión en las instituciones del SICA sean ocupados por mujeres comprometidas con la equidad de género.
- Acciones afirmativas tendientes a garantizar que no menos del 50% de los puestos de decisión en las organizaciones de la sociedad civil sean ocupados por mujeres comprometidas con la equidad de género.
- Inserción progresiva de al menos el 30% de mujeres en los cargos de elección popular y de nombramiento en las instituciones gubernamentales, autónomas, semi-autónomas; y en las representaciones internacionales.
- Apoyo a iniciativas nacionales y regionales de creación y ampliación de la legislación sobre equidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

- Adoptar la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) como instrumento de referencia obligatoria en la definición de políticas públicas con perspectiva de género.
- Enfatiza la importancia de orientar el desarrollo de Centroamérica desde la perspectiva de la equidad de género.

### Movimiento de los Pueblos Indígenas en Centro América:

La Agenda política de los Pueblos Indígenas en Centro América (pueblos indígenas y afrodescendientes), ha estado vigente y activa en las últimas décadas, transformándose en un actor social y político de trascendencia. La existencia de una gama amplia de organizaciones que en su naturaleza son heterogéneas y diversas, refleja el complejo contexto político, social, económico y cultural que alrededor de los pueblos indígenas existe. La Multiculturalidad ha sido históricamente una

característica predominante en Centro América en las relaciones sociales y políticas, pero no así en su reconocimiento constitucional y legal en los países. De acuerdo al PNUD, *“el reconocimiento constitucional sobre el carácter pluriétnico y multicultural de las sociedades es uno de los aspectos en que más ha avanzado Centroamérica”*. De igual forma se reconoce avances en la suscripción del Convenio 169 de la OIT en varios de los países Centroamericanos (Costa Rica, Honduras y Guatemala). Es importante señalar, que en la actualidad en ninguna constitución está reconocido el carácter de naciones o pueblos indígenas. El PNUD indica que *“existe temor a ese reconocimiento (de Nación), por las supuestas implicaciones del derecho de autodeterminación de los pueblos para la soberanía de los Estados”*. A nivel geográfico, predomina su presencia en los altiplanos y las tierras bajas. En el caso del pueblo garífuna vive en las costas de Belice, Honduras y Nicaragua.

#### Recuadro 32: Características de los pueblos indígenas en Centro América, por país.

- Guatemala. La co-existencia de pueblos y territorios es una característica fundamental de la población indígena de este país. Actualmente se distinguen 23 pueblos originarios, incluyendo al pueblo garífuna. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, el Estado reconoció que Guatemala es una nación *“multicultural, pluriétnica y multilingüe”* y que en su interior conviven tres pueblos indígenas: mayas, xincas y garífunas. Las relaciones entre pueblos de Guatemala están en un rápido proceso de transformación. Sin embargo, los datos estadísticos disponibles para entender estos cambios son limitados. Se estima que más del 60% de la población guatemalteca es indígena.
- El Salvador. Un estudio reciente definió a los indígenas de El Salvador como *“pueblos o agrupaciones mayoritariamente rurales con fuerte ascendencia indígena y autodefinidos como indígenas”*. Una encuesta efectuada en 2001 detectó 67 comunidades en las cuales se observa la persistencia de rasgos y prácticas culturales indígenas. El estudio también identificó tres grupos étnicos: los Nahua/Pipiles, los Lencas y los Cacaoperas. Ni el lenca ni el cacaopera sobreviven lingüísticamente; el nahua es hablado por algunos ancianos y sólo en familia.
- Honduras y Nicaragua. En estos dos países confluyen pueblos y culturas en forma mucho más marcada que en el resto del área. En Honduras, los garífunas se extienden a lo largo de la costa caribeña hasta la desembocadura del río Sico o Tinto, distribuidos en 43 pueblos y aldeas. En las Islas de la Bahía habitan grupos afrocaribeños, hablantes de inglés *creole*. Lencas y chortís se han convertido desde hace mucho tiempo en *“campesinos de tradición indígena”*. Los tolupanes o xicaques están distribuidos en 28 tribus, en los municipios de Yoro, Olanchito, Victoria, Negrito, Yorito, Orica y Morazán; la mayoría de ellos ya no habla su lengua. Los pech o payas habitan en el oriente de la Mosquitia hondureña y el noroeste del departamento de Olanchito, en 12 comunidades. Los tawahkas o sumos viven en el interior de la Mosquitia hondureña, en 7 comunidades. El pueblo miskito se asienta ampliamente sobre la Mosquitia de Nicaragua. En las tierras bajas de la costa caribeña de ese país conviven miskitos, sumos, ramas, garífunas y afrocaribeños. En el centro y el occidente se ubican algunos grupos de tradición cultural mesoamericana: nahuas, nicaraos, subtiavas y matagalpas.
- Costa Rica y Panamá. Los pueblos indígenas de estos países tienen un importante rasgo en común: en su mayoría habitan en territorios delimitados, reconocidos por el Estado y ubicados en el trópico húmedo. En Costa Rica existen 22 territorios indígenas pertenecientes a pueblos de las etnias maleku, cabécar, bribri, térraba, brunca, ngöbe, huetar y chorotega. Estos dos últimos pueblos muestran un grado tan fuerte de aculturación que se les puede considerar como *“campesinos de tradición indígena”*. En Panamá, la comarca indígena Kuna-Yala quedó legalmente establecida en 1953, luego de largas luchas con el Estado. En 1983 se estableció la comarca

Emberá-Wounaan y, más recientemente, la comarca kuna de Madungandi (1996), la Ngöbe Buglé (1997) y la de Wargandi (2000). El pueblo naso teribe lucha todavía por una comarca propia en la zona del río Sixaola, en la frontera con Costa Rica. En las tierras indígenas del Darién se localizan 81 comunidades de más de 5 casas, agrupadas en 20 “zonas de subsistencia”. Hay traslapes entre los territorios abarcados por las diferentes “zonas”, y las comunidades involucradas pertenecen a tres etnias diferentes: emberá, wounaan y kuna.

Fuente: Elaborado con información del PNUD.

Entre las principales debilidades que se identifican con relación a la participación de los pueblos indígenas en el proceso de integración están los siguientes problemas: los limitados avances en el cumplimiento de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Mundo; la existencia de Estados que aún no han reconocido formalmente los instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT<sup>96</sup>; el no reconocimiento de la existencia y derechos de los Pueblos Indígenas en las legislaciones nacionales; el escaso impacto que la cooperación internacional ha tenido en las agendas relacionados a mejorar la situación y condiciones de vida de los Pueblos Indígenas; la no existencia de mecanismos transparentes para monitorear la aprobación y cumplimiento de los instrumentos jurídicos. Sobre lo anterior, los pueblos indígenas de la región han generado diversas propuestas orientadas a dar cumplimiento de sus demandas y derechos como pueblos, entre las cuáles destacamos:

- La inmediata aprobación de la Declaración de la OEA, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la revisión de los mecanismos e instancias previstos para la aprobación de estos instrumentos jurídicos.
- Los Estados de la región deben realizar profundas transformaciones, que garanticen el reconocimiento y la participación de los Pueblos Indígenas en las estructuras jurídicas e institucionales, reflejen su condición pluriétnica y multicultural; y admitan y reconozcan nuestros derechos a la autonomía y libre determinación.
- Los Estados y la cooperación internacional deben establecer mecanismos para que los Pueblos Indígenas, puedan participar activamente en los procesos de diseño y formulación de Políticas Públicas, a partir de sus propuestas en el ejercicio de sus derechos colectivos.
- El establecimiento de espacios institucionalizados en los que los Pueblos Indígenas participe-

mos en el diálogo político con los Estados y la cooperación internacional en igualdad de condiciones, y con la capacidad de incidir en la toma de decisiones en los asuntos relacionados con nuestro futuro; y que éstos cuenten con las condiciones necesarias.

- El diseño y ejecución de las políticas, planes y programas, tanto a escala nacional como regional, debe contar con el consentimiento previo, libre e informado de los Pueblos Indígenas, para evitar, los impactos negativos sobre las culturas, cosmogonías, identidades y el patrimonio territorial de los Pueblos Indígenas y que se respeten los procesos socioeconómicos y culturales de nuestros pueblos.
- La demanda a los Estados para que se respete la libre determinación de los pueblos indígenas.
- Los Pueblos Indígenas en coordinación con las Universidades e institucionales académicas contribuyan a elaborar sistemas de evaluación de todos los instrumentos vigentes sobre los derechos de los pueblos y territorios indígenas, así como, la creación de programas y proyectos de formación de nuevos cuadros indígenas, desde su propia cosmovisión.
- Los Pueblos Indígenas reiteran que los derechos contenidos en las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la jurisprudencia de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituyen el marco legal mínimo que debe ser respetado y observado por los Estados para garantizar el ejercicio de los derechos de los Pueblos..
- Los Pueblos Indígenas proponen liderar, gestionar y promover la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en aquellos Estados que aún no lo han hecho y velar por su cumplimiento en los Estados que ya lo han ratificado.

<sup>96</sup> El Convenio 169 es uno de los instrumentos legales de más importancia para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y negros (PNUD, 2003).

Recuadro 33: Ejes temáticos de la agenda política de los Pueblos Indígenas.

- **Tierras, Territorios y Recursos Naturales:** Necesidad de consolidar nuestros espacios territoriales, para ejercer una verdadera soberanía en el nivel interno, así como paralelamente consolidar las estrategias de recuperación de los territorios indígenas usurpados, considerando que las tierras y territorios constituyen espacios para el desarrollo de la vida como Pueblos Indígenas. Del mismo modo, determinar su uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, participando de manera directa en los beneficios.
- **Autonomía y Libre determinación:** El objetivo superior de los pueblos indígenas en este derecho básico tiene que ver con el derecho pleno a decidir sobre nuestros asuntos de políticas internas, económicas, sociales, organizativas y culturales, que nos conlleven a nuestro desarrollo como Pueblos.
- **Diversidad y Pluriculturalidad:** Los derechos humanos en general y el respeto por los derechos específicos de los pueblos indígenas a la no discriminación y racismo, derechos culturales, mantenimiento y desarrollo de costumbres, tradiciones, lenguas, educación intercultural, salud, derecho a la comunicación, justicia indígena, entre otros, son necesarios que se enfoquen de una manera holística, para que se consolide la Unidad Nacional en la Diversidad.
- **Conocimientos Indígenas y Propiedad Intelectual:** Los Derechos de Propiedad Intelectual como las patentes sobre formas de vida y la apropiación indebida de los conocimientos ancestrales que se tratan dentro del marco la OMC (Trips) y el ALCA, se contraponen contra el principio de la Propiedad Intelectual Colectiva de los Pueblos Indígenas, relacionados con los conocimientos tradicionales sobre la biodiversidad y los aspectos culturales en general.
- **Derechos de los Pueblos Indígenas y Organismos Multilaterales:** El objetivo de la cooperación debe ser fortalecer y potenciar el auto desarrollo y la afirmación de la libre determinación. Entendido como auto desarrollo la capacidad de gestión y cogestión económica y la libre determinación entendida como espacio y grados de autonomía política en el seno de los Estados Nacionales. El enfoque de autodesarrollo lo deben dar nuestros pueblos indígenas. Debe respetarse la visión indígena del desarrollo y de la autonomía y no deben imponerse enfoques externos. En este sentido, es muy importante abordar temas como el Proyecto de derechos de Pueblos Indígenas en el marco de la ONU y la OEA, el Convenio 169 de la OIT, el Decenio de los Pueblos y el Foro Permanente en la ONU, y efectuar una breve evaluación de cada uno de ellos y proponer recomendaciones con planes de acción que generen impactos positivos directos en nuestro beneficio.
- **Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Movimientos Sociales y Foro Social Mundial:** Las alianzas, la solidaridad, la identificación de una agenda común para el fortalecimiento de la incidencia en el ámbito nacional e internacional, siempre serán acciones relevantes, pero es importante que estas acciones se realicen sobre el respeto a la diversidad cultural de los pueblos indígenas.
- **Temas transversales: Mujeres indígenas:** Mujeres protectoras de la identidad, transmisoras de la cultura y la educación, protagonistas en la lucha, partícipes plenas en los procesos por el reconocimiento de los derechos de Pueblos Indígenas. Plantear estrategias para la consolidación de la equidad entre hombres y mujeres en la toma de decisiones, es un también uno de los objetivos de la Cumbre.
- **Militarización:** Plan Colombia, bases militares, lucha antidrogas, fumigaciones, presencia militar contra los intentos legítimos de lograr respeto para los territorios de los Pueblos Indígenas para la consolidación de nuestras culturas y estilos de vida, es otra de las amenazas constantes que vivimos los pueblos indígenas en todo el continente, por lo que se hace indispensable la búsqueda de estrategias propias de defensa de nuestros territorios

Fuente: elaboración con datos de la agenda de trabajo de la Segunda Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas de las Américas.

**Via Campesina en Centro América**<sup>97</sup>: es un movimiento estructurado, representativo, legítimo, con identidad, que vincula las luchas sociales campesinas de los cinco continentes, que aunque enfrentan realidades diferentes, comparten los mismos problemas globales. La Vía Campesina es

un movimiento social de organizaciones, no de individuos u organizaciones civiles o no gubernamentales. Cada organización campesina miembro cuenta con una base social de apoyo que participa en las decisiones y acciones y a quienes la organización se debe y rinde cuentas. Así, la construcción como movimiento global, paraguas de un gran número de organizaciones campesinas independientes, es mucho más compleja, pero sus

<sup>97</sup> La información aquí presentada es un texto íntegro recabado de [www.cloc-viacampesina.org/](http://www.cloc-viacampesina.org/)

logros han resultado en un movimiento de gran legitimidad, que le ha valido una interlocución cada vez más amplia con los diferentes Estados y la sociedad. Es un movimiento social construido desde abajo e independiente de gobiernos, fundaciones, partidos políticos, ONG o intereses ajenos a los de los/as campesinos/as y sus organizaciones. La Vía Campesina ha construido y mostrado su fuerza en movilizaciones y acciones directas no violentas, pero radicales, oponiéndose a los principales poderes mundiales como un poder campesino alternativo, democrático y de masas.

Las propuestas de Vía Campesina logran convocar de manera muy amplia a los movimientos campesinos y la solidaridad de otros sectores y actores. Además, las propuestas difundidas de forma clara y simple son de gran profundidad teórica, producto del análisis de las políticas agrarias y comerciales, de la actuación de los organismos multilaterales, de los gobiernos de los diferentes países, de las corporaciones que controlan los mercados agrícolas mundiales, etc.

Las propuestas de La Vía Campesina son rigurosas y consistentes teóricamente, construidas a partir de un amplio y profundo conocimiento de las realidades campesinas en las distintas regiones. Es un movimiento que define claramente a qué se opone, y a la vez, presenta propuestas alternativas acabadas y consistentes. Tanto las posturas de oposición como las propuestas en sí son resultado de la realidad campesina y son compartidas a nivel global, a pesar de la diferencia de contextos en los que viven los/as campesinos/as de las distintas regiones. Las propuestas globales han logrado crear un internacionalismo campesino y no un discurso de confrontaciones Norte-Sur.

La Vía Campesina se ha convertido en un referente internacional en lo que atañe a los

problemas y temas del campo, los movimientos sociales, la construcción de propuestas, en las que interviene la legitimidad y la confianza probada durante sus años de lucha. Ha sabido construir un discurso e identidad campesina acorde a los tiempos, sin buscar construir un partido. La Vía Campesina ha marcado su diferencia respecto de las ONG y no permite la participación de organizaciones que no son organizaciones sociales de base campesina. También ha marcado su independencia de fundaciones u organismos de cooperación, sin aceptar recursos condicionados o que permitan algún tipo de intromisión en las decisiones de LVC. Esto garantiza la independencia y autonomía del movimiento.

La Vía Campesina ha conservado su independencia de criterio y sus puntos de vista críticos frente a organismos que pueden ser cercanos, como la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), con los que puede tener un mayor o menor acercamiento dependiendo de los planteamientos. La Vía Campesina es un movimiento internacional que coordina organizaciones campesinas, pequeños/as y medianos/as productores/as, mujeres rurales, comunidades indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores/as agrícolas migrantes. Es un movimiento autónomo, plural, independiente, sin ninguna afiliación política, económica o de otro tipo. Vía Campesina en Centro América está conformado por las siguientes organizaciones por país: Panamá: APEMEP. Costa Rica: Mesa Nacional Campesina, UNAC, UPA Nacional. Nicaragua: ATC, Mesa Agropecuaria Forestal. Honduras: CODINCA, COCOCH, CHMC. El Salvador: AMA, ANTA, AVEGSAL, FECORACEN, FEDECOOPADES, FENACCOOPAS, FUNPROCOOP, MPMR, UNATA, CNTC. Guatemala: CONAVIGUA, CONIC, CNOC, CUC. Belice: BAPO.

#### Recuadro 34: Temas que trabaja la Vía Campesina

##### **Reforma agraria, tierra y territorio:**

- Empujar el tema de la reforma agraria como un tema político clave.
- La Vía Campesina continuará la resistencia contra la política del Banco Mundial que apoya la privatización y que impone una reforma agraria asistida por el mercado de tierras.
- Fortalecer la Campaña Global por la Reforma Agraria en África, Asia y Europa.
- Presionar desde lo internacional a los gobiernos para que implementen políticas de reforma agraria.
- Vía Campesina debe poner el tema de la paridad de género en la implementación de la reforma agraria para que mujeres campesinas tengan acceso a la tierra y recursos agrarios.
- Cada región debe definir sus prioridades.

**Soberanía alimentaria y comercio:**

- La alimentación es un derecho humano, fundamental, básico, donde todos podamos acceder a una alimentación sana y suficiente.
- La Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a decidir libremente la producción y el abasto de sus alimentos, de acuerdo a su cultura y sus costumbres, a definir quién y cómo produce.
- La Soberanía Alimentaria es también mantener nuestro derecho a seguir siendo productores de alimentos, a seguir siendo campesinos, es nuestro derecho a existir.
- Es nuestro derecho a influir en las políticas públicas para la producción de alimentos.
- Es defender nuestros derechos sobre los recursos naturales, mismos que hemos resguardado, protegido y preservado durante siglos de generación en generación. Es nuestro derecho a decir no a la privatización del agua, no a las patentes sobre la vida, a defender nuestras semillas que son patrimonio de los pueblos y de la humanidad.
- La Soberanía Alimentaria significa también nuestra franca oposición al dumping de alimentos, a la absurda utilización de los alimentos como arma política de sometimiento de los pueblos, de chantaje político y de condicionamiento de los instrumentos de apoyo y financiamiento. Nuestros enemigos son las transnacionales y los organismos internacionales que han impuesto las políticas del mal llamado libre mercado.
- Debemos identificar dos grandes fenómenos adversos a la soberanía alimentaria producto del modelo imperante de globalización de la agricultura, uno es el incremento de la dependencia alimentaria y el segundo es la migración creciente.

**Otros temas:**

- Biodiversidad y recursos genéticos, agricultura campesina sostenible, migración, mujeres, Derechos Humanos; Jóvenes.

Fuente: información recabada de la página web: [www.cloc-viacampesina.org](http://www.cloc-viacampesina.org)

**Plataforma Sindical Común Centroamericana” (PSCC)<sup>98</sup>:**

En el año dos mil, las organizaciones sociales y sindicales de El Salvador y Nicaragua dan el importante paso de impulsar el proyecto de unidad sindical y social centroamericana, así surge la “Plataforma Sindical Común Centroamericana”, (PSCC). Este esfuerzo encuentra su apoyo en las fundaciones catalanas, Paz y Solidaridad de CCOO, Comaposada de UGT, y FUNDASPAD de El Salvador, siendo las dos primeras las financieras del esfuerzo y la última la facilitadora, la cual durante las seis fases de ejecución de la PSCC, desde una opción de trabajo político-social, ha buscado facilitar los procesos de unificación en toda la región centroamericana, siempre con una visión de unidad, acción y lucha. El esfuerzo nace con organizaciones de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras. En el mes de Septiembre del año 2003 se incorporan organizaciones de Costa Rica, finalmente se da la incorporación de las organizaciones de Panamá en el mes de Septiembre del año 2004.

Objetivos de la PSCC: Contribuir a la mejora de la situación económica y socio-laboral de los y las trabajadoras/es centroamericanos/as. Intensificar y fortalecer la presencia, impulso

e incidencia de la PSCC como instrumento de propuesta y acción sindical y sociolaboral de los trabajadores/as centroamericanos/as, mediando la coordinación de acciones comunes regionales y la concreción de propuestas específicas en los ámbitos nacionales orientadas, prioritariamente, a la consecución y fortalecimiento de la unidad sindical y de los movimientos sociales, con una visión socio-política.

Objetivos de trabajo: Fortalecer y desarrollar el crecimiento organizativo de la estructura regional de la PSCC. Mejorar la capacidad de propuesta así como su calidad, y con ello generar incidencia en los diferentes niveles de las instancias regionales. Desarrollar la acción movilizadora en torno a una agenda de integración centroamericana definida por la PSCC. Las organizaciones que son parte de la PSCC son:

- GUATEMALA: FNL: Frente Nacional de Lucha. UNSITRAGUA: Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala. CTC: Central de Trabajadores del Campo y la Ciudad. CUSG: Confederación de Unidad Sindical de Guatemala.
- HONDURAS: CGT: Central General de Trabajadores de Honduras. CTH: Confederación de Trabajadores de Honduras. CUTH: Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras.
- EL SALVADOR: FSS: Frente Sindical Salvadoreño.

<sup>98</sup> Texto integro recabado de: [www.psc-cc.org](http://www.psc-cc.org)

- NICARAGUA: FNT: Frente Nacional de los Trabajadores, CGT: Confederación General de Trabajadores Independientes. ATC: Asociación de Trabajadores del Campo. ANDEN: Confederación de Trabajadores de la educación de Nicaragua. FETSALUD: Central de Trabajadores de la Salud. UNE: Unión Nacional de Empleados. FESITUN: Federación de Trabajadores de la Educación Superior. CST - José Benito Escobar. Confederación Sindical de Trabajadores –CTI-; Confederación de Trabajadores Informales.
- COSTA RICA: COSUR: Coordinadora Sindical del Sur; AUATDSA: Asociación Unión Agraria Tierra y Desarrollo de Sarapiquí. SINTRAJAP (LIMÓN): Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA. COSIBA (LIMÓN): Coordinadora Sindicato Bananera. ASDEICE (SAN JOSÉ): Asociación Sindical de Empleados del Instituto Costarricense de Electricidad. FEP: Federación de Empleados Públicos. ANEP: Asociación de Empleados Públicos y Privados. SITEPP (Calle Blancos): Sindicato Trabajadores Empresa Públicos y Privados. SITECO (SAN JOSÉ): Sindicato Trabajadores Estatales Costarricense. FENAC (LIMÓN): Federación Nacional Campesinos. ANPE (San José): Asociación Nacional de Profesionales en Enfermería. UNDECA: Unión de Empleados Caja Costarricense SAN JOSÉ. SITRAP: Sindicato Trabajadores Públicos.
- PANAMA: Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares de Panamá –SUNTRACS–.

**Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción -ALOP-:** es una asociación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, provenientes de veinte países de América Latina y el Caribe, la cuál fue creada en 1979. Entre sus principales finalidades están: constituir un espacio de encuentro e intercambio de las ONG de desarrollo que la constituyen, elaborar propuestas de desarrollo globales y sectoriales teniendo en cuenta el acervo de las experiencias y conocimientos de sus asociadas; establecer una relación proactiva con los actores del desarrollo latinoamericano y del Caribe; elevar la eficacia de las ONG en los procesos de desarrollo promoviendo su modernización gerencial e instrumental y su sostenibilidad; y desarrollar capacidad de diálogo y de concertación de las organizaciones de la sociedad civil en la región, en los foros de integración regionales y en los foros internacionales. Su objetivo general es el de fortalecer la incidencia y presencia colectiva de ALOP en las discusiones de la sociedad civil tendientes a elaborar propuestas alternativas de desarrollo de carácter democrático, incluyente y sostenible.

#### Recuadro 35: Plan de trabajo de ALOP.

Entre los beneficios expresados se destacan:

- Formar parte de una organización latinoamericana, que permite ampliar el alcance de su trabajo.
- Tener la capacidad de actuar e incidir en espacios regionales, en temas de interés.
- Establecer contacto con organizaciones afines.
- Sentirse representada en espacios de consulta e incidencia de la sociedad civil.
- Lograr una presencia y reconocimiento, individual y grupal, a nivel latinoamericano.
- Intercambiar información y buenas prácticas metodológicas con organizaciones amigas.
- Acceder a recursos y eventos de fortalecimiento institucional.
- Recibir información sobre la situación y tendencias de la cooperación internacional.
- Generación de oportunidades de gestión de recursos y alianzas.

Plan Trienal 2008-2011: buscará profundizar el camino de redefinición institucional y de la práctica de la Asociación que viene de ser enunciado. Se trata de valorar y potenciar algunos avances registrados en el trienio anterior, así como tratar de superar algunas limitaciones y obstáculos identificados en dicho ejercicio para el logro de los objetivos que se plantea la Asociación para el periodo 2008-2011. Asimismo, en su definición del Plan Trienal, la Asociación aborda las tendencias del contexto latinoamericano en el que se inserta su acción, y en el cual pretende proyectarse como actor para la incidencia política a nivel regional e internacional sobre los temas de la democracia y el desarrollo.

Fuente: Elaboración con información recabada de su página Web: <http://www.alop.or.cr>.

**Iniciativa Mesoamericana de Comercio Integración y Desarrollo -Iniciativa CID-:** de acuerdo a la información de sus documentos de pre-

sentación “es una instancia regional de Sociedad Civil de articulación y concertación de acciones y propuestas, relacionada al comercio y la

integración, en aras de contribuir al bienestar de las mayorías excluidas y marginadas de nuestros países. Las organizaciones que integran la Iniciativa CID han venido trabajando para incidir en políticas públicas relacionadas con el comercio y la integración, así como en la elaboración de propuestas que conlleven al desarrollo de nuestros pueblos, basadas en la democracia participativa, el ejercicio efectivo de la ciudadanía y el fortalecimiento de la Sociedad civil. La Iniciativa Mesoamericana CID, esta conformada por federaciones, cooperativas, foros, ONG y movimiento sociales, caracterizados por su compromiso en la defensa y promoción de los derechos humanos y la construcción de ciudadanías plenas, así como por su vocación de servicio hacia los grupos vulnerables y su voluntad de autonomía con relación a las instancias que definen y aplican las actuales políticas públicas”.

La visión de la Iniciativa Mesoamericana CID procura que las OSC en su conjunto se encuentren apropiados de su rol de protagonistas en la construcción del desarrollo regional y un nuevo orden internacional, actuando e influyendo, participando activamente en diversas instancias para la toma de decisiones sobre políticas públicas con el comercio, la integración y el desarrollo sostenible.

### **Conclusiones del capítulo**

---

- Es imprescindible la construcción del proyecto político centroamericano que incluya no sólo la adscripción a un paradigma alternativo al modelo neoliberal, sino además, el planteamiento programático, la estrategia política y el tipo de instrumento movilizador a utilizar.
- Las organizaciones y movimientos sociales centroamericanos deben profundizar en el tipo y modelo de sociedad que se pretende construir, lo cual incluye identificar las reformas y transformaciones estructurales, la construcción de los marcos teóricos, los procesos políticos que se necesitan impulsar, las correlaciones de fuerzas que corresponda a los objetivos planteados y la construcción de los sujetos para la acción política.
- Los espacios de articulación regional deben promover su fortalecimiento que implica elevar la capacidad de propuesta, su fuerza movilizadora y su eficacia política.
- La sociedad civil centroamericana tiene la tarea de consolidarse organizativa y políticamente. Se deben revisar los espacios y las formas de participación regional, esto requiere de procesos coordinados y comunicaciones fluidas y permanentes.
- Debe promoverse el involucramiento de la sociedad a todo nivel. Esto implica potenciar los espacios locales y la participación de los y las sujetos sociales directas de las comunidades y/o organizaciones de base. Se debe rescatar el espíritu de participación comunitaria desde los territorios, como medio para promover las transformaciones políticas, económicas y sociales que nuestros pueblos van demandando y reivindicando.
- Se debe fortalecer la construcción de una cultura e identidad centroamericana. Pero no la de las élites económicas sino la del pueblo y territorio centroamericano. La división y fragmentación de las sociedades sólo facilita la imposición del modelo neoliberal. Los/as centroamericanos/as tenemos una historia compartida que nos es común, una misma realidad que nos afecta y una lucha que librar conjuntamente.

## **V. COOPERACIÓN AL DESARROLLO DESDE LOS ENTES NO GUBERNAMENTALES**

Las ONGD internacionales, históricamente han desempeñado un papel político y de enlace entre sociedades civiles de los países “desarrollados” y en “vías de desarrollo”. Existen diversos tipos de ONG internacionales. Nos encontramos con organizaciones que determinan sus políticas y estrategias de trabajo con base a principios de libertad, solidaridad entre pueblos, justicia social, democracia, equidad y paz; y organizaciones cuya orientación es más caritativa y humanitaria, siempre sobre la base de la justicia, la democracia y la paz. Desde otra perspectiva se identifican organizaciones que encuentran en la cooperación internacional y el desarrollo su forma de vida y persiguen intereses más económicos que políticos o sociales; y las ONG-empresas que

funcionan sobre la base de las reglas del mercado, la oferta y la demanda de servicios.

El surgimiento de las ONGD internacionales se produce en el contexto de los conflictos generados por la violación a los derechos humanos en el mundo, las catástrofes naturales y humanas, entre otras causas. La conformación de estas organizaciones fue motivada por ciudadanos sensibles a la problemática internacional. El inicio de las ONGD estuvo relacionado con las instituciones religiosas. Con las emergencias internacionales (guerras, refugiados, emergencias) también emerge la ayuda internacional y alrededor de estos escenarios se conforman una serie de organizaciones canalizadoras y ejecutoras de las ayudas.

#### Recuadro 36: Naturaleza y modalidades en el surgimiento de las ONGD.

- Catástrofes y guerras: surgen organizaciones como Oxfam U.K., Cruz Roja Internacional, las distintas organizaciones Sin Fronteras (Médicos, Veterinarios, etc).
- Niñez: surgen ONG como Save the Children, Forster Parents Plan, Redda Barnen.
- Guerras, catástrofes, entre otros: surgen las organizaciones religiosas, como Manos Unidas, Cáritas, American Jewish World Service.
- Dentro del mismo contexto surgen las fundaciones privadas, tales como la Fundación Rockefeller, Ford, entre otras.
- Ayuda oficial al desarrollo: aparecen un nuevo tipo de ONG internacionales como por ejemplo CARE (Cooperación For Asistence and Relief Everywhere)
- En el ambiente de los años cincuenta se fundaron Novib (1956), Misereor (1958), Pan para el Mundo (1959), Cafod (1962)... En el caso de Alemania se estableció el Ministerio de Cooperación Externa (BMZ) en 1962, dedicado a canalizar recursos a las distintas fundaciones vinculadas a los partidos políticos alemanes: Friedrich Eber Stiftung (socialdemocrática, {1925}), Konrad Adenauer Stiftung (liberal {1964}), Friedrich Naumann Stiftung (liberal {1958}), y más tarde Hanns Seidel Stiftung (socialcristiana {1967}), y Regenbogen Stiftung (verdes {1989}), pero también a la iglesia católica (Misereor) y protestante (EZE {1962}). (Biekart, 1994).
- “En los años recientes se ha visto el surgimiento de una nueva clase de agencias de cooperación como Médicos Sin Fronteras (salud y emergencias) y Plan Internacional (niñez y desarrollo comunitario), responsables de montar grandes campañas públicas en Europa, en las cuales los medios de comunicación (sobre todo la televisión) son instrumento clave para reunir recursos privados”. (Biekart, 1994)

Fuente: Elaboración con datos recabados de Biekart (1994); Ortega Carpio (1994); Sogge, Biekart y Saxby (1998).

Varios autores se han referido a las ONGD Internacionales con relación a su tipo de trabajo, entre los que podemos citar: “Las organizaciones de cooperación no gubernamentales han conseguido un puesto relevante en las relaciones mundiales. Así pues, las organizaciones de cooperación han crecido y se han multiplicado y unas pocas han conseguido el estatuto de transnacionales. Tienen una credibilidad de la que a menudo carece el Gobierno” (Kees Biekart y Saxby, 1998). En el mismo orden Kees Biekart

(1994)<sup>99</sup> escribe: “a pesar de la magnitud considerable de sus recursos, la relevancia de las agencias no gubernamentales no se ubica en el plano meramente cuantitativo. Su gran ventaja comparativa frente a los gobiernos es el potencial de estas agencias de llegar más directamente, más rápido y de manera más eficiente a los pobres, aunque obviamente lo hacen a una escala pequeña y limitada”.

<sup>99</sup> Biekart, Kees, La cooperación No gubernamental Europea hacia C.A.: la experiencia de los años 80 y las tendencias de los 90, El Salvador. Ediciones Prisma, 1994.

**Recuadro 37: Definición de ONGD.**

- “Comenzamos definiendo el término ONGD como organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Al analizar los orígenes y la evolución del movimiento gubernamental, hemos determinado la importancia e influencia que en su configuración actual tienen cuatro corrientes de pensamiento: confesional, ética, política y económica”. (Ortega Carpio, 1994).
- Definición de la ONU: El reconocimiento oficial de la denominación organización no gubernamental (ONG) proviene de la Carta de Naciones Unidas, en su Artículo 71: “El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupan en asuntos de la competencia del Consejo”. Esta noción de Naciones Unidas tenía en sus inicios una acepción jurídica; acepción que queda plasmada en la definición que la resolución 288 del 27 de febrero de 1950 hizo del término ONG: “toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental”. Se entenderá por ONG cualquier agrupación, asociación o movimiento constituido de manera permanente por particulares de diferentes países con miras a la consecución de objetivos no lucrativos. (Ortega Carpio, 1994).
- Definición de la OCDE: Es una organización fundada y gobernada por un grupo de ciudadanos privados con un declarado propósito filantrópico y sostenida por contribuciones individuales privadas. (Ortega Carpio, 1994).
- Definición del Banco Mundial: en un intento de delimitar los objetivos de la ONG hizo en 1989 la siguiente definición: “organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente o generar el desarrollo de la comunidad, brindar servicios sociales básicos o realizar actividades de desarrollo de la comunidad”. (Ortega Carpio, 1994).

Fuente: Elaboración con datos recabados de Ortega Carpio (1994).

En términos de la filosofía propia de las ONG de desarrollo, Saxby y Biekart (1998)<sup>100</sup>, plantean *“la idea de lo no gubernamental, como se recordará, era conseguir una autonomía equilibrada con el Estado; una orientación hacia la obtención de beneficios no financieros; y una estructura de gobierno que buscara asegurar una responsabilidad ante los objetivos declarados. (...) A diferencia del Estado o el mercado, la sociedad civil no funciona por el poder ni por los beneficios, sino por valores. Las organizaciones y los socios del Sur pueden constituir la plataforma ideal para la realización de redes de solidaridad entre ciudadanos, conscientes de la necesidad de un modelo de desarrollo sostenible”*. Sobre la filosofía de las ONGD, Víctor Bretón, García y Roca (1999)<sup>101</sup> hacen referencia que *“las ONG, en esa tesitura, se definen como organizaciones anti-Estado aliadas de los movimientos sociales de izquierda, ya que ese Estado era considerado representante de los grupos dominantes y del orden que se quería modificar”*.

El reconocimiento que las ONGD tienen, con relación a las instancias oficiales de cooperación, está determinado por las formas y caracte-

terísticas de sus intervenciones. Los resultados obtenidos son de más calidad social y política. Al respecto, Kees Biekart (1994) plantea que *“las organizaciones de cooperación no gubernamentales son más modestas en cuanto a su rendimiento”*. *“...las ventajas relativas de las organizaciones no gubernamentales que se reivindican, pueden resumirse en seis áreas generales: mejor alcance, innovación, bajo coste, rapidez y flexibilidad, inclusividad y mayor propiedad”*. Desde la perspectiva de Víctor Bretón, las ONGD asumieron una ampliación de su acción, abarcando otros límites más allá de lo económico, lo social y lo político. Su accionar está muy relacionado al desarrollo y a la democracia y proporcionan una orientación más incluyente, desde una visión de actores, que abarca lo rural, el género, la etnicidad regional (pueblos indígenas), entre muchas otras características.

Se ha determinado a lo largo de estudios evaluativos en el trabajo de la ONGD, varios tipos y corrientes de organizaciones, que las ubica en diferentes contextos de análisis. Kees Biekart (1994), plantea cinco tipos de ONG: las agencias asistencialistas, las agencias de asistencia técnica, las agencias de cooperación al desarrollo, las empresas o instituciones de consultoría técnica y los institutos dedicados a la sensibilización y cabildero.

<sup>100</sup> Biekart, Kees, Sayby, Jhon. Compasión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo. España, Ediciones Icaria, 1998.

<sup>101</sup> Bretón, Víctor; García, Francisco; Roca, Alberto, Los límites del desarrollo: Modelos rotos y modelos por construir, Barcelona: Editorial Icaria, 1999.

Los diferentes tipos de ONGD están determinados por el servicio que éstas realizan, el tipo de financiamiento que manejan y el trasfondo político de sus acciones. En este ámbito, se tienen organizaciones que se desempeñan como contratistas de servicios públicos, con similitud al funcionamiento de una empresa, con la característica de que no son lucrativas.

Están las fundaciones privadas, que tienen una particularidad en sus acciones, fundamentalmente porque dependen del financiamiento de empresas que las patrocinan. Y están las organizaciones que dirigen sus acciones a la lucha contra la pobreza, en la defensa de los derechos humanos, económicos y sociales, en la promoción del desarrollo humano y sostenible, entre una diversidad de temas más y que dependen de diversas fuentes de financiamiento que les permite tener determinada autonomía de acción.

Elemento central en el análisis de las ONGD es el tipo de corriente política a la cual

pertenecen. Generalmente esta tipificación permite ubicar y determinar el comportamiento político y estratégico de sus acciones. Las organizaciones confesionales han conllevado una evolución particular de sus políticas y prácticas, pasando de una visión caritativa y paternalista de la cooperación, hasta llegar a un planteamiento de luchar contra las causas de la opresión, por la libertad política de los más desprotegidos y el desarrollo económico y social de los pueblos.

La corriente de las organizaciones aconfesionales y apolíticas responden a un planteamiento eminentemente económico, así como las que sustentan planteamientos políticos gremiales o partidistas. María Luz Ortega (1994) realiza una tipificación de las diferentes corrientes de ONG que existen en Europa y las clasifica tomando como base los orígenes, las motivaciones, la filosofía y los procedimientos metodológicos de trabajo.

#### Recuadro 38: Corrientes de ONGD.

- Corriente confesional: Las raíces más cercanas de esta corriente hay que situarlas tras la Segunda Guerra Mundial. En estos años comienzan a desplegarse, por las distintas iglesias misioneras y por grupos de cristianos laicos del Primer Mundo, iniciativas a favor del Tercer Mundo movidos por una visión caritativa. Entre las principales acciones que impulsaban estaban: derecho a estar protegidos contra la pobreza, la seguridad de una subsistencia menos precaria, la salud, la estabilidad del empleo, el derecho a estar protegidos de todas las formas de opresión, mejor educación, un crecimiento social y económico autónomo con dignidad, libertad política. En este contexto se identifican a: los Laicos, la Iglesia Católica y la Iglesia Protestante.
- Corriente ética: Son varios los analistas que consideran que el planteamiento ético de la cooperación al desarrollo no es asumido por los Estados, sino por el ámbito no gubernamental. A partir de los años 50 comienzan a surgir ONG bajo esta corriente que, declarándose a sí mismas aconfesionales y apolíticas, tienen como objetivo originar la ayuda al Tercer Mundo. Destaca: NOVIB.
- Corriente política: el pensamiento político tiene, sin lugar a dudas, influencia en el discurso de las ONG. Se reconoce que en las ONG francesas están presentes las corrientes comunista, socialista, demócrata-cristiana o liberal. Algunas de estas ONG proceden de antiguos militantes de partidos que, defraudados por el ejercicio de la política convencional, fundan una ONG con el fin de poder llevar a cabo sus ideales. Este tipo de utilización de las ONG es fuertemente criticado por ONG europeas que no se consideran vinculadas a ningún partido político. Sostienen, por una parte, que apoyar directamente a partidos políticos sería interferir de forma ostensible en la política interna de los países y por otra que no es el rol de las ONG determinar el tipo de modelos que se deben proponer.
- Corriente económica: esta corriente se fundamenta en tres teorías: a) La teoría del crecimiento por etapas (el éxito del reciente Plan Marshall y la propia experiencia histórica europea de transformación de economías agrícolas de subsistencia en sociedades de economías industrializadas, fueron la base para considerar que era posible el desarrollo económico del Tercer Mundo siguiendo pautas similares). b) Los modelos de cambio estructural (se centran en el mecanismo por el cual los países del Tercer Mundo transforman su estructura económica, para pasar de basarla en la agricultura tradicional de subsistencia a basarla en la industria y los servicios). c) Los modelos de dependencia internacional (estos modelos consideran que la situación de subdesarrollo que se da en el Tercer Mundo se debe a las rigideces institucionales, políticas y económicas, tanto nacionales como internacionales impuestas por unos modelos de dependencia y dominación de los países ricos).

Fuente: Elaboración con datos del libro de M. Luz Ortega Carpio (1994): "Las ONGD y la crisis del desarrollo".

Ortega Carpio identifica tres generaciones de organizaciones de desarrollo:

- Las ONG de primera generación, fundamentalmente son las que tienen un origen confesional y están movidas por una visión caritativa y paternalista de la cooperación. Realizan acciones de ayuda de emergencia o humanitaria. Ofrecen servicios específicos, muchos de ellos de carácter profesional y con un marcado carácter asistencial. Carecen de participación de los beneficiarios en los proyectos. Realizan acciones sustitutivas del Estado. Educan para el desarrollo, siguiendo las características propias del modelo asistencial.
- Las ONGD de segunda generación, realizan proyectos de carácter sectorial y con agentes sociales. Ofrecen servicios de acompañamiento en los procesos de constitución orgánica y buscan la autosuficiencia. Ejecutan proyectos en los que los beneficiarios son protagonistas del proceso de desarrollo. Tienen una ubicación intermedia en sus relaciones con el gobierno. Llevan a cabo una educación para el desarrollo según los dos modelos: asistencial y causal.
- Las ONGD de tercera generación, buscan en sus acciones el desarrollo autosostenido, autónomo y

sistemático; desarrollo que carece de sentido si no se encuentra articulado e inserto en el marco social. Asumen en su actuación la búsqueda del fortalecimiento de la participación política, la construcción de plataformas estratégicas y la consolidación de la participación de la sociedad civil. Promueven a los beneficiarios como artífices de su propio desarrollo. Realizan una educación para el desarrollo según el modelo causal.

Se han determinado dos tipos de modelos en el quehacer de las ONGD y en la orientación de la educación para el desarrollo en los países: los modelos causal y asistencial. En su análisis sobre el papel de las ONGD con relación a la educación al desarrollo, Ortega Carpio plantea que el modelo asistencial hace hincapié en las consecuencias del subdesarrollo sobre el "Tercer Mundo". El modelo causal promueve la toma de conciencia, sobre las causas que provocan las situaciones de injusticia que se viven en los países subdesarrollados y fomenta a largo plazo una educación al desarrollo más dinámica y con mayor promoción a la participación social.

#### Recuadro 39: Tipos de ONGD Europeas por país.

- ONG de Alemania. Existen tres tipos de ONG en Alemania: organizaciones de la Iglesia católica (Misereor y Adveniat), organizaciones de la Iglesia protestante (Pan para el Mundo) y organizaciones relacionadas con partidos políticos, principalmente las fundaciones. Además están las asociaciones independientes como la Fundación Kubel, Tierra de Hombres, Unión de Médicos Alemanes, entre otras.
- ONG de Dinamarca. Tienen la misma orientación que Alemania: organizaciones con tendencia religiosa, relacionadas a los partidos políticos e independientes.
- ONG de Reino Unido. Se estima que hay más de 200 ONG británicas que trabajan en los países en vías de desarrollo. La política oficial determina criterios de apoyo a las ONG y dan prioridad a las que tienen capacidad de incrementar los beneficios de las comunidades referentes de ayuda, desde una perspectiva de sostenibilidad. Entre las ONG más reconocidas están: OXFAM, Christian Aid y Voluntary Service Overseas.
- ONG de Francia. Existen un aproximado de 205 ONG en Francia y una coordinadora de ONG llamada Intercollectif. Algunas instituciones clasifican a las ONG francesas desde un ámbito humanitario y caritativo (Secours Catholique, Volontaires d'Emaus) y un ámbito militante (Frères des Hommes).
- ONG de España. Están catalogadas según el sector social o político al cual están vinculadas: Sector religioso: Caritas, Fe y Alegría, Medicus Mundi, Intermón, Manos Unidas, etc. Sector político: Cipie, Paz y Solidaridad, Solidaridad Internacional, MPDL, otras. Sector sindical: CC.OO. Sector de solidaridad: ACSUR, Entre pueblos, Iepala, Paz y Cooperación, Sodepaz. Sector Internacional: Ayuda en Acción, Médicos sin Frontera, Vetermón, etc. Sector universitario: Cideal, Mon-3, otras. Sector oficial: Cear, Cidob, Cruz Roja, Otras.
- En la actualidad, en todos los países de la Unión Europea existen coordinaciones de ONGD que se han aglutinado para incrementar su capacidad de incidencia y negociación ante sus gobiernos u otro tipo de cooperación internacional. En el ámbito europeo existe la Confederación europea de ONG –CONCORD–, que aglutina 18 redes internacionales y 24 Asociaciones nacionales, representando un total de 1,600 ONG europeas, aproximadamente. Entre las coordinaciones se pueden mencionar las siguientes: Action Aid Internacional, ADRA, APRODEV, Caritas Europa, CBMI, CIDSE, EU-CORD, EURODAD, EURONAIID, EUROSTEP, Forum, IPPF, Oxfam internacional, Plan Europe, Solidar, Save the Children, I.F. Terre des Hommes, World Vision.

Fuente: Elaboración con datos del libro de J. Luís Martínez Sánchez (1998): "La imagen de las ONG de Desarrollo"; y

datos recabados de sitios WEB de las redes y ONG internacionales, 2010.

La educación al desarrollo promovida por las ONGD es una actividad que conlleva diferentes matices y orientaciones, de acuerdo a los intereses que persigue cada organización. El objetivo que en general se plantea es la sensibilización y educación de la ciudadanía de los países "donantes" sobre la realidad en los países en vías de desarrollo. Los diferentes enfoques que se utilizan para llevar a cabo esta educación no son homogéneos. Algunas ONGD promueven la toma de conciencia sobre la realidad (problemática) del desarrollo, es decir

profundizan en las causas y sus efectos. Generalmente este tipo de educación va orientada a ver el desarrollo desde una perspectiva de interdependencia y reciprocidad (promover la solidaridad entre pueblos). Otra perspectiva es motivar la voluntad y la conciencia, generar una participación y un compromiso coherente (ONG y Estados), en términos de impulsar políticas de cooperación que se apeguen con ética a las realidades y necesidades de los países y no dependan de otro tipo de interés (político, comercial, económico).

#### Recuadro 40: Educación al desarrollo y a qué sectores se orienta.

- Opinión pública: *"las ONGD, a través de los medios de comunicación y junto con ellos, se han constituido en los más importantes canales de información y de sensibilización a la opinión pública sobre los problemas del Tercer Mundo. Durante décadas las acciones de sensibilización se han basado en el modelo asistencial, sin incidir apenas en las causas que generan el subdesarrollo. Una de las actividades más frecuente es la colecta de fondos. Las campañas informativas divulgan aspectos concretos del subdesarrollo y abarcan cada vez más aspectos relacionados con el Tercer Mundo: ecología, derechos humanos, mujer, refugiados, racismo, etc. Existe un código de conducta elaborado para la educación al desarrollo que indica que las ONGD deben evitar las imágenes propias del modelo asistencial: las imágenes que generalizan y esconden diversidad de situación; las imágenes idílicas (que rechazan reconocer la realidad tal y como es verdaderamente), de aventuras, exóticas; las imágenes acusadoras (prejuicios), las imágenes que subrayan la superioridad del Norte, las imágenes miserabilistas o patéticas".*
- Políticos y funcionarios públicos: *"El modelo causal ha introducido en el campo de la educación al desarrollo el conjunto de acciones denominadas cabildeo o lobbying. El cabildeo es consecuencia del discurso del modelo causal, que defiende una actuación a todos los niveles a fin de responder a las necesidades reales del Tercer Mundo. Los políticos y todos aquellos que tienen en sus manos poder en la toma de decisiones de gran alcance para el Tercer Mundo se convierten de esta manera en objetivo de esta particular forma de educación: el cabildeo. Algunos ejemplos: la presión política en la ayuda oficial al desarrollo (las primeras actividades de cabildeo se realizaron con el fin de aumentar la calidad y la cuantía de la ayuda oficial al desarrollo al 0.7% sobre el PIB); la presión política sobre los gobiernos".*
- El comercio alternativo: *"Numerosas ONGD venden productos artesanales del Tercer Mundo procedentes de los proyectos en los que participan. El Comercio Alternativo pretende alcanzar, aunque sea a pequeña escala, un cambio en las relaciones comerciales actuales entre el Norte y el Sur". "Las relaciones establecidas entre las ONG del Norte y del Sur deberían favorecer la creación de canales de distribución sin intermediarios".*

Fuente: Elaboración con datos del libro de María Luz Ortega Carpio "Las ONGD y la crisis del desarrollo", 1994.

Existen diversas organizaciones que realizan campañas de propaganda en sus países de origen y en los países donde intervienen para promover el desarrollo. Estas campañas tienen la finalidad de recaudar fondos que posteriormente serán canalizados vía proyectos de desarrollo. De acuerdo a Kees Biekart, el trabajo de educación para el desarrollo de la mayoría de las ONGD "es tan pequeño, que rara vez merece una entrada en su informe financiero anual. Muchas recurren activamente a imágenes de hambre y de niños desesperados. Éstas, las preferidas por las organizaciones de apadrinamiento de niños,

fomentan una imagen general de indefensión en el Sur, que sugiere que africanos y asiáticos son padres irresponsables". Es común observar que en las campañas de publicidad, determinadas ONGD hacen uso de mensajes orientados a competir por las donaciones públicas. En la mayoría de países, donde las ONGD internacionales tienen presencia, se ha generado una crítica abierta sobre la conducta de diversas organizaciones internacionales que impulsan campañas de propaganda y sensibilización donde dan a conocer su institución o los temas en los cuales intervienen. Actualmente se

mantiene la tendencia por parte de fundaciones u organizaciones internacionales que desarrollan una campaña de visibilidad y publicidad de sus acciones. Estas organizaciones invierten en carteles en donde hacen referencia a sus acciones, se colocan en las entradas de municipios, aldeas o comunidades, además de publicitar su trabajo en vallas publicitarias, con

imágenes de niños felices o repartiendo "mochilas", "gorras", "camisetas" entre la población. En los países desarrollados estas prácticas se vuelven cada vez más comunes y las grandes ONGD tienen la posibilidad de una cobertura amplísima por el apoyo que reciben de los medios de comunicación.

---

**Recuadro 41: Código de conducta de las ONGD.**

- Las ONGD deben trabajar en colaboración y en estrecha relación con sus contrapartes en el Sur: organizaciones locales, ONG, movimientos populares y grupos organizados de población beneficiaria. Comparten con ellas unos objetivos comunes y una misma visión del trabajo del desarrollo. Por ello establecen relaciones de asociación (partenariado) que no promueven el paternalismo o la imposición de criterios desde el Norte. La asociación se lleva a cabo desde los principios de compromiso mutuo, corresponsabilidad e igualdad.
- Las ONGD son conscientes de que en muchas ocasiones la verdadera cooperación se lleva a cabo entre los ciudadanos y ciudadanas del Norte y las comunidades locales y que por tanto actúan como mediadores y facilitadores del proceso de desarrollo.
- Las ONGD tenderán a no ser ejecutoras directas de los programas, sino a trabajar siempre con organizaciones locales, salvo en casos muy concretos y justificados por la inexistencia de éstas, la complejidad o la urgencia de los mismos.
- Sus actuaciones deben fomentar la construcción de tejido social local y en ningún caso provocarán un deterioro del mismo, por lo que siempre deben vigilar que no se produzcan efectos secundarios en este sentido.
- En éstos, las ONGD trabajarán a partir de iniciativas que surgen de la propia población beneficiaria, construyendo un desarrollo a escala humana. Las poblaciones beneficiarias son grupos de población empobrecidos, excluidos o marginados dentro de sus propias sociedades. La relación de asociación no se limitará exclusivamente al ámbito de proyectos, sino que tenderá a incorporar la reflexión y el análisis conjunto, el intercambio de experiencias, el establecimiento de estrategias conjuntas o el desarrollo de campañas de sensibilización y denuncia tanto en el Norte como el Sur.

Fuente: Elaboración con datos recabados del documento "Código de conducta de las ONG de desarrollo de la Coordinadora ONGD de Navarra, aprobado por la asamblea general ordinaria del 25 de diciembre de 2000. Y otros documentos de diversas redes de ONG, 2010.

---

Las ONGD tienen diferentes fuentes de financiamiento. La ayuda oficial que proviene de los presupuestos nacionales de los países donantes (impuestos de los contribuyentes, entre otros), es uno de los canales más importantes de la mayoría de organizaciones internacionales. El promedio general sobre el PIB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo es de 0.30%, del cual existen partidas directas que se canalizan por la vía de ONG de desarrollo (3% del total de AOD de acuerdo a la OCDE). Otra fuente oficial de financiamiento es la multilateral (Unión Europea, instituciones financieras internacionales, Naciones Unidas). En países como España, además de la ayuda oficial directa del Estado, existen partidas presupuestarias dirigidas a las ONGD provenientes directamente desde las Autonomías, Ayuntamientos y otras entidades gubernamentales.

Las donaciones también se han transformado en un medio importante de financiamiento hacia las ONGD. Los fondos que provienen de donaciones, fundamentalmente están determinados por las contribuciones de la membresía de las ONG y aportes voluntarios de la ciudadanía. De igual forma las denominadas "ayudas privadas" que es un financiamiento que proviene de donaciones específicas, básicamente de empresas. Las fundaciones obtienen la mayoría de sus ingresos a través de esta fuente. En la actualidad la venta de servicios privados que promueven las ONGD (consultorías, asesorías, investigaciones, entre otras) es otra vía importante por los cuales se obtienen ingresos, que luego son destinados a proyectos de desarrollo.

Otro medio eficaz para la recaudación de fondos es el apadrinamiento<sup>102</sup> de niños. Esta vía se ha transformado en una fuente exitosa y creciente para diversas ONGD en la recaudación de fondos. De acuerdo a Biekart es la base de diversas organizaciones y ha sido la clave para su expansión a nuevos países. Forter Plan Japón, indica Biekart, se ha convertido en uno de los recaudadores de fondos más importantes y de más rápido crecimiento en el país y en 1994 apoyaba a 57,000 hijos y familias adoptivas. Esta misma organización en el 2009 tenía 1.4 millones de niños/as apadrinados (Carlos Ballesteros: Apadrinamientos. ¿Es necesario? rostro que hay detrás de la ayuda).

Este sistema de apadrinamiento continúa siendo uno de los medios más eficaces y menos condicionados para obtener financiamiento para el desarrollo. Cabe señalar que existe una fuerte crítica hacia estas organizaciones por no aplicar un código de ética en su práctica de recaudación, en el uso de medios publicitarios y de propaganda. Biekart plantea que existe una falta de transparencia y monitoreo en el uso de estos fondos. Carlos Ballesteros plantea: "... el apadrinamiento no es pues sino una herramienta de marketing para captar fondos que en muchas ocasiones juega con los vínculos afectivos y emocionales (niños llorosos y desnutridos, sucios...) sin explicar las razones reales de la pobreza. Es muy cierto que la sociedad en la que vivimos esta muy necesitada de emociones, de sentimientos, pero no es más cierto que utilizado así no hace sino simplificar, a mi juicio, un problema mucho más complejo y grave, como es el de la pobreza en el mundo". En el 2004 había en España más de 700,000 apadrinamientos de niños/as.

Uno de los grandes desafíos en la actualidad en el ámbito de las ONGD es la búsqueda de recursos financieros suficientes para impulsar sus agendas de trabajo. La reducción o cambio de prioridades, que la ayuda oficial va sufriendo de acuerdo a las coyunturas o intereses de los

países donantes, ha generado que las ONGD busquen nuevas formas de sostenibilidad. La prestación de servicios es una de las opciones más comunes, el acoplamiento de los objetivos y prioridades acorde a los cambios que se van generando en las políticas de los donantes, o bien como es casual, depender directamente de recursos públicos en los países y del financiamiento de instancias oficiales de cooperación internacional.

---

<sup>102</sup> Apadrinamiento: es un sistema que se ha puesto de moda en los últimos años. Se trata de un sencillo sistema de canalización de fondos desde un donante (persona, familia, clase de colegio, empresa...) a alguien que aparentemente tiene un nombre y unos apellidos y vive en situación de pobreza y exclusión. Mediante el apadrinamiento se garantiza una transferencia de fondos periódica y se acerca la realidad de Sur a los habitantes del Norte.

**Recuadro 42: Causas del cambio de políticas de las ONG del Norte.**

- Según la opinión de diversos directivos de ONG latinoamericanas, un factor que influye en el accionar de las ONG europeas es el cambio generacional: muchos de los antiguos cuadros, generalmente más políticos, han sido reemplazados por una nueva generación de funcionarios, que se siente más comprometida con los criterios tecnocráticos y las instancias administrativas de sus países que con los destinatarios de los proyectos.
- En la década de los noventa, los vínculos perdieron calidad y contenido. Los procesos, tanto en Europa como en América Latina, se fragmentaron. La disminución de los recursos en nombre de indicadores macroeconómicos claramente discutibles, la redefinición de enfoques y prioridades (muchas veces unilateral) y las crecientes dificultades de comunicación eran indicios claros de la pérdida de importancia y de interés por América Latina en una Europa que vivía sus propios y complejos cambios.
- Los sectores más duros de la globalización –muchas de las grandes corporaciones y sectores importantes del gobierno estadounidense–, reconociendo el clásico papel asistencial de las ONG, las acusan de promover la «biz war» (business war), es decir el conflicto contra las corporaciones, lo que deviene en una amenaza para el capitalismo de libre mercado y la política exterior de Washington. Esta acusación parece ser parte de una ofensiva para controlar/limitar el acceso a recursos de las ONG).

Fuente: Elaboración con datos del libro de Eduardo Ballón E. y Mariano Valderrama L. "Las relaciones de las ONG de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización", ALOP, 2003.

En los últimos años en la mayoría de países que tienen ayuda oficial al desarrollo, las ONG han iniciado procesos de fusión entre organizaciones que tienen cierta afinidad o que persiguen los mismos intereses temáticos o políticos. Una de las causas es la importancia de generar condiciones organizativas fuertes y representativas, para poder tener mayor capacidad de impulsar gestiones de alto nivel ante sus gobiernos, en términos de la obtención de recursos financieros, así como una mayor capacidad para impulsar estrategias de incidencia en sus orientaciones hacia la cooperación internacional o en temas relacionados con su política exterior.

En el ámbito europeo se han formado distintas iniciativas de coordinación entre organizaciones o agencias con ideologías afines. Los protestantes encontraron su foro en el Consejo Mundial de Iglesia (WCC); las agencias católicas de Europa y Canadá establecieron su foro en la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad –CIDSE-; las agencias laicas aumentaron su coordinación por medio de la Solidaridad Europea de participación e igualdad de los pueblos –EUROSTEP“. Existen actualmente otras coordinadoras en el ámbito europeo que realizan trabajo de lobby e incidencia ante la Comisión Europea, como es el caso del “Grupo Sur”; la Iniciativa de Copenhague para Centro América y México –CIFCA-; la Alianza Internacional de ONG Independientes –SOLIDAR-;

APRODEV (asociación de 17 organizaciones europeas de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo vinculadas al Consejo Mundial de Iglesias); la Confederación Europea de ONG –CONCORD-; entre una diversidad de instancias.

En Centro América, especialmente en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, existe la presencia directa e indirecta de una diversidad de ONGD internacionales, que sobre todo durante los últimos años han obtenido cooperación para la ejecución de programas, proyectos y acciones puntuales relacionadas al desarrollo. Basándonos en la tipología de las ONGD internacionales antes señaladas, se da una amplia gama de tendencias, intereses e interlocuciones en las formas de trabajar de estas organizaciones. Existen las ONG asistencialistas, las humanitarias, las “históricas (son aquellas organizaciones internacionales que han tenido una vinculación política, solidaria, ética y comprometida con los procesos de cambio y transformación en la región)”, las denominadas “empresas” de desarrollo y las transnacionales. En las formas de intervenir se diferencia entre ONGD que funcionan como facilitadoras o canalizadoras de recursos hacia ONGD nacionales y ONGD que cada vez más ejecutan directamente sus proyectos sin ninguna contraparte nacional. Además destacan las ONGD que dentro de su filosofía o práctica de trabajo se fundamentan en una mayor ética del desarrollo y en hacer visible su compromiso con

las transformaciones sociales y políticas en los países. Contrastan las ONGD que fundamentan su accionar en la vía administrativa (interés eminentemente económico) y las ONGD que tras su imagen de desarrollo persiguen intereses eminentemente políticos y comerciales. En los últimos años, una práctica cada vez más frecuente, es que las ONG internacionales se legalizan como organizaciones nacionales, y de esta forma, compiten con las ONG centroamericanas en la gestión de recursos que los entes financieros internacionales canalizan para gestión "local" en los países.

Diversas ONGD del Estado Español<sup>103</sup> durante el 2008-2010 generaron un proceso de reflexión y análisis que denominaron "retos y desafíos de las ONGD en un mundo globalizado". Este debate pretendía ser autocrítico, provocar discusión entre la diversidad de organizaciones participantes y no plantearse resultados de corto plazo. Para identificar el contexto del movimiento de las ONGD se partió de un análisis situacional marco, que identificaba algunos puntos de reflexión inicial<sup>104</sup>:

- La mayoría de las ONGD's alardean de no hacer política. Sólo hacen intervenciones técnicas en el ámbito local. Resulta contradictorio pretender solucionar una problemática tan compleja como la pobreza ó la desigualdad global, sin tener un posicionamiento sobre el sistema económico, social y político que genera esa pobreza y esa desigualdad.
- Las supuestas organizaciones "apolíticas" se sostienen gracias a la financiación pública derivada de decisiones políticas y al mantenimiento de importantes vinculaciones con lo "gubernamental".

<sup>103</sup> En todas las sesiones han participado un total de 25 ONGD: Foro Rural Mundial, Bizilur, Círculo Solidario, Medicusmundi Bizkaia, Mugarik Gabe, Mundubat, Paz con Dignidad, Economistas sin Fronteras, Emaús Fundación Social, Ingeniería sin Fronteras, Edex, Euskadi Cuba, Alboan, Itaka, Hegoa, Intermon Oxfam, Paz y Solidaridad, Solidaridad Internacional, Zabalketa, Setem, Amigos/as de la RASD, Justicia y Paz, Mundukide, Mugen Gainetik y ACNUR. Asimismo, en las sesiones hemos contado con la participación de personas externas que nos han ayudado en la reflexión: Miguel Romero, Puri Pérez, Carlos Askunze, Juan Hernández, Alejandro Quiceno, Ana Isabel Sanz, Jokin Alberdi y Zesar Martínez.

<sup>104</sup> El contenido de este apartado fue extraído de la presentación que hiciera Jorge Lagos (Paz conDignidad) en el marco de un seminario internacional realizado en noviembre de 2010 en Bilbao, País Vasco.

- El Estado favorece las ONGD's de mayor volumen. Esto genera una polarización.
- Carlos G. Gil afirma que "si las ONG no han sido eliminadas por el mercado es porque han pasado a formar parte de él y están a su servicio". Se está dando un proceso darwiniano en las ONG, facilitando el avance de las que en mayor medida se han puesto en manos del capital.
- Empresas, multinacionales y partidos usan esta imagen de "buen rollo" de las ONGD's para avalar y facilitar la penetración de sus actuaciones más criticadas: campañas de publicidad, RSC.
- Las empresas transnacionales actúan por diversos medios: construyendo directamente sus ONG o por medio de fundaciones, por actividades de marketing y, sobre todo, por medio de consorcios llamados de "Tipo II" o "Partenariado Público Privado".
- Detrás de la cooperación oficial corren muchas ONGD's que "reconstruyen" (Palestina, Colombia, Afganistán, etc.) sin cuestionar al responsable de la destrucción, ni intervenir sobre las causas del conflicto, ni construir las bases para una paz digna y duradera.
- "Ayuda" militar, desplazando a la económica y social, bajo la justificación de lucha contrainsurgente o defensa de la seguridad.
- Ha venido aumentando la "ayuda" en forma de créditos y condicionada a la compra de bienes y servicios al donante. Los créditos FAD y los seguros a la exportación CESCE son las dos herramientas generadoras de deuda externa en el Estado Español según ODG.
- Las estrategias de cooperación parecen en ocasiones obedecer más a criterios comerciales (Plan Africa - AECI) que a criterios de búsqueda de desarrollo al servicio de los pueblos.
- Según ONGD, Senegal ha firmado acuerdos con España para recibir inmigrantes deportados a cambio de ayuda para el desarrollo.
- Tendencia a la burocratización y pérdida de identidad de las ONGD's.
- Muchas ONGD's no realizan intervenciones sistémicas ni transversalizadas, sino que corren detrás de las convocatorias de financiación y se someten a sus veleidades. ¿Cómo se pretende combatir males con raíces tan profundas en el espacio y en el tiempo, con intervenciones cortoplacistas?
- Para mucho el único proyecto malo es el proyecto no ejecutado, pero ... ¿Qué cambios en las personas y en sus actitudes produce la cooperación? ¿Qué responsabilidad tiene la cooperación en que muchas personas del Sur y del Norte, piensen que no podrán seguir luchando sin la ayuda que viene de fuera? ¿genera más y mejor organización? ¿hemos favorecido una nueva forma de

dependencia? ¿realmente las organizaciones del Sur son soberanas?

- Se ha construido un imaginario social de las ONGD's (independientes, altruistas, transparentes...), pero, interesadamente utilizado por un cada vez mayor número de instituciones que tratan de rentabilizarlo económicamente.
- Campañas de publicidad patrocinadas por ETN, telemaratones, ONG de "famosos", inserción de "momentos solidarios" en la telebasura, "apadrinamientos", campañas "face to face". La solidaridad pasa a ser un producto más en el mercado: función conservadora y narcotizante, "la pobreza se soluciona dando lo que sobra", no cuestionan el modelo que genera desigualdad.

El diagnóstico realizado para el debate generó una serie de reflexiones sobre las ONGD que fueron utilizadas para la discusión grupal. Los elementos centrales del diagnóstico se resumen de la siguiente forma:

- Extremada dependencia económica y funcional, fragilidad organizativa, fragmentación y atomización.
- Poca base social y desvinculación de los movimientos sociales reivindicativos.
- Proceso de concentración (económica, de recursos, etc.) en un grupo muy reducido de ONG, que son las que están siendo utilizadas para que nuestros gobiernos (y también algunas empresas) puedan lavar su conciencia.
- Relación cada vez más difusa con las empresas: potente dinámica para convertir las ONGD en "empresas del tercer sector", especializadas en la gestión de servicios sociales, abandonados por el Estado según la lógica neoliberal.
- Las ONGs trabajan sobre las contradicciones de sistema: defensa de la ecología + sustentabilidad + participación + alivio de la pobreza.
- Pero subordinadas a los objetivos macroeconómicos del sistema (BM, FMI, OMC): el mercado como orden superior neutro; crecimiento, eficiencia, competitividad y productividad.
- Fuerte intervención para privatizar y liberalizar, destruir el Estado. ONGDs encargadas de las políticas sociales en el Sur: sustituir al Estado.
- En ese espacio legitimador, las ONGs son agentes privados que dotan de recursos a los más pobres para que sobrevivan en mejores condiciones.
- Las ONGDs en la dinámica de privatización y globalización: cooperación, "ayuda", Justicia social, "redistribución". Capitalizan "los buenos sentimientos" y "el espíritu de cambio" pero despolitizándolos. Canalizan la protesta social. Creciente atomización y desorganización →

cooperar es hacer un donativo, envío de cartas, compra de objetos del Sur, etc.→ todas ellas a título individual.

Los retos que se propusieron en el transcurso de las jornadas de discusión y debate para las ONGD a futuro se resumen con los siguientes postulados:

- "Las ONGD deben rearmarse ideológicamente para no legitimar las políticas neoliberales".
- Actuar políticamente yendo a la raíz del problema de la pobreza: el régimen neoliberal como generador de pobreza y exclusión
- Identidad y definición: Las ONGD's como colectivos de ciudadanos/as críticos/as.
- Independencia política y económica.
- Revisión de la tendencia al "humanitarismo", por el contrario, trabajar sobre las causas.
- Las ONGD's: instrumentos al servicio de los procesos populares del Norte y del Sur.
- Rearme ideológico abandonando la neutralidad.
- Cuestionar la arquitectura legal, económica y política del régimen neoliberal y de las instituciones multilaterales como el FMI, OMC, BM, G-20, etc.
- Proponer nuevos modelos de organización y una defensa del papel del Estado.
- Contribuir a pensar y construir un nuevo orden mundial: "ajuste estructural" de los países del Norte – decrecimiento.
- Resistir en los principios e innovar en los métodos.
- Fomentar praxis solidaria y militante.
- Integración real de políticas internas de género.
- Frente a la profesionalización: más participación interna y más transparencia.
- Deben aprovecharse las nuevas tecnologías para mejorar los niveles de participación y asegurar la circulación fluida de la información.
- Independencia política y económica: frenar la dinámica de privatización de la solidaridad.
- Revisar relaciones con las instituciones públicas. Proponer nuevos cauces de participación ciudadana para las ONGD y otros agentes sociales con instituciones públicas.
- Es pertinente demandar a las instituciones públicas la coherencia del resto de sus políticas (no sólo de cooperación) con los objetivos del desarrollo.
- Búsqueda de autonomía financiera de sector público.
- Reivindicar el aumento de los fondos públicos destinados a la cooperación, pero, a la vez, exigir que las propias ONGD sean transparentes.
- Romper la dinámica de relaciones con el Sur basadas en "recursos por legitimidad", avanzando

en la dirección de considerarse socias de luchas comunes.

- Implementación en el campo de los proyectos sobre el terreno de estrategias que trasciendan las meras acciones parciales y a menudo asistenciales, en la dirección de intervenciones integrales que persigan el desarrollo local sostenido.
- Fortalecimiento del trabajo en el Norte (investigación, incidencia política...) y participación de ONGD en luchas impulsadas por otros colectivos.
- Mejorar trabajo de comunicación social: mas canales de información alternativa (Cubainformación: [www.omal.info](http://www.omal.info), [www.palestinainfo.org](http://www.palestinainfo.org), [www.rebelión.org](http://www.rebelión.org)) y más incidencia en los medios tradicionales.
- Privilegiar las alianzas con los movimientos sociales (feminista, ecologista, indígena, etc.) que construyen alternativas al sistema neoliberal-patriarcal.
- Alimentar las estrategias de resistencia que atacan directamente los pilares del sistema (soberanía alimentaria, consumo responsable, decrecimiento, monitoreo a empresas transnacionales –ETN–, denuncia del núcleo duro del sistema: FMI, OMC, BM, OTAN, etc.).
- Realizar un ejercicio constante de denuncia sobre los impactos más evidentes (violación de DDHH, guerras, deterioro ambiental, criminalización de la inmigración, etc...).
- Fortalecer campañas internacionales (Foros Sociales, Enlazando alternativas, campaña Quién debe a quién, TPP, etc.).

## ONG Internacionales que tienen sede en Centro América

Se hace una relación de las ONG internacionales que tienen sede en la región o que han implementado proyectos de desarrollo por país. El listado de organizaciones es mucho mayor por lo que este listado debe considerarse como un acercamiento.

**Panamá<sup>105</sup>:** Existen pocos registros sobre las ONG internacionales con presencia en Panamá. Uno de los pocos registros está referido a los organismos cuyas oficinas están ubicadas dentro de la Ciudad del Saber en el Tecno-parque Internacional de Panamá. Al igual que en otros países de América Latina, la lógica que impera es

que “quién paga manda” y por lo tanto define qué es lo que están dispuestos a apoyar. Pese a ello, existe en la mayoría de las ONG panameñas un marcado interés de trabajar conjuntamente con las ONG internacionales. Sin embargo, persiste la tendencia del sectarismo de algunas que al delimitar sus áreas de trabajo, impiden la integración y comunicación. Es necesario impulsar actividades hacia la concretización de procesos y proyectos de impacto significativo en el desarrollo regional y nacional, a través de la suma de esfuerzos, y no proseguir con la dispersión de iniciativas limitadas y aisladas, que realmente solo crean falsas expectativas.

No existen mecanismos formales de coordinación entre las ONG nacionales y las internacionales, en algunos casos la coordinación es indirecta vía redes regionales. Es necesario, fomentar la conformación de sistemas de redes de organización, tal como es la tendencia actual y permitirle su participación e influencia en los procesos a escala macro. En cuanto a la naturaleza de la cooperación internacional, es necesario definir el horizonte político estratégico, de construcción común en lo que se ha llamado “Visión Norte-Sur”. Un inconveniente es que por ahora no existe un proyecto político común. Construirlo pasa por la necesidad de ser coherente entre el discurso y la práctica de la cooperación en y entre ambas regiones. Dicho proyecto debiera enmarcarse en un objetivo común, lo que requiere de un enfoque de solidaridad, entendido como una convergencia de identidades, no como asistencialismo. La relación debe estar sustentada sobre la base de la retroalimentación, la formación y el diálogo permanente de las partes involucradas. En síntesis, la agenda debe ser dinámica, basada en diálogos y en acuerdos horizontales, tener una perspectiva clara de interacción con los actores gubernamentales.

<sup>105</sup> Información trabajada con insumos proporcionados por Maribel Gordon.

<b>Cuadro 16: Agencias de cooperación y ONG internacionales en Panamá: (Tecnoparque Internacional de Panamá – Ciudad del Saber</b>	
Agencia Española de Cooperación Internacional	Grupo Parlamentario Interamericano
Centro Regional de Recursos Hídricos en las Zonas Tropicales Húmedas de América Latina y el Caribe	La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja
Centro Regional RAMSAR para la capacitación e investigación sobre humedales para el Hemisferio Occidental (CREHO)	Médicos sin Fronteras España (MSFE)
Care Internatinal	Mar Viva
Christian Children’s Fund, Inc.	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios - Oficina Regional
Comisión Interamericana del Atún Tropical	Organización Internacional para las Migraciones
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ)	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	Peace Corps
Fundación Albatros Media	Plan Internacional. Inc.
Fundación Avina	Programa Mundial de Alimentos
Red Sindical Internacional	Olimpiadas Especiales Latinoamérica
Secretaria General Iberoamericana (SEGIB)	The Nature Conservancy
World Wildlife Fund	
Fuente: Ciudad del Saber. Organismos y ONG en la CDS. Panamá, 2010. [ <a href="http://www.ciudadelsaber.org/fundacion/organismos-internacionales-cooperacion-ongs/afiliados">www.ciudadelsaber.org/fundacion/organismos-internacionales-cooperacion-ongs/afiliados</a> ]	

**Costa Rica**<sup>106</sup>: Existe una diversidad de organizaciones (ONG internacionales, fundaciones y otras organizaciones) que intervienen en una diversidad de temas y sectores. Las ONGs (nacionales e internacionales) entre otros fines pretenden dar seguimiento e incidir en la problemática nacional. Buscan coadyuvar al desarrollo de las grandes mayorías de nuestros pueblos con la participación de la misma población. Desean cambios que promuevan, entre otras cosas, la equidad y la justicia social. En definitiva, pretenden imaginar, pensar y construir un modelo de desarrollo ecológicamente equilibrado, sostenible, más justo y democrático, con la participación activa de la población. Las ONGs también contribuyen al desarrollo del movimiento social, para que sus actores, de modo autónomo, se relacionen y concerten con el Estado y otras instancias de poder.

Uno de los retos de las ONGs es el de enfrentar, desde una perspectiva adecuada la relación entre sociedad civil y Estado. Este es uno de los puntos medulares del actual debate sobre el desarrollo de la democracia. Ni el Estado, ni la sociedad civil son homogéneos. En ambos espa-

cios se mueven fuerzas contradictorias y se desenvuelve permanentemente un juego de tensiones. El problema no se puede resolver con una confrontación maniquea entre Estado y sociedad civil, como de hecho ha sido en el pasado. Es fundamental descubrir cuáles fuerzas, situaciones y coyunturas se presentan favorables para los intereses populares en el Estado, y cuáles son las agrupaciones e instituciones de la sociedad civil, que pueden servir de apoyo al fortalecimiento del movimiento popular. Las ONGs con frecuencia han sustituido al Estado, urgidas por las necesidades apremiantes de la población. Hoy tienen el reto de comprometer al Estado para que la ayuda a esas poblaciones sea fruto de la justicia y no sólo de la caridad o la cooperación. Es urgente incidir en las autoridades gubernamentales para que asuman su responsabilidad. Las ONGs pueden seguir acompañando a las comunidades a entrar en procesos sostenibles de desarrollo. Y esa labor la deben hacer con transparencia, dando cuenta del accionar a las poblaciones con las que trabajan, a la sociedad y al Estado.

<sup>106</sup> Información trabajada con insumos proporcionados por José Ricardo Monge Naranjo.

<b>Cuadro 17: ONG internacionales, Fundaciones y otras organizaciones en Costa Rica</b>		
<b>ONGD</b>	Fundación Neotrópica	La Fundación del Estudio de los delfines de Talamanca
Rainforest Alliance	Liga Ambiente	Fundacion y Proyecto de Reforestación
Asociación ANAI	Fundación Corcovado	Surfrider Foundation - Costa Rica
ASANA	La Fundación Roberta Félix	<b>OTRAS ORGANIZACIONES</b>
ASEPALCO:	Eco Era	La Organización para Estudios Tropicales
Campaña - Salvemos a OSA	PROMAR	El Fondo para Costa Rica:
APREFLOFAS	THE NATURE CONSERVANCY	Fondo de Conservación de Costa Rica o Costa Rica Conservation Trust
ASVO Costa Rica	Fundación KETO	El INBIO
Asociación VIDA	Fundación Amigos de Isla del Coco	Centro Científico Tropical
La Asociación conservacionista de Monteverde	Fundación SALVEMOS EL MANATI	Por las ballenas
Asociación ornitológica de Costa Rica	Fundación RESTAURACION DE LA NATURALEZA	Praetoma
La Asociación Andar	Fundación Costa Rica para el desarrollo sostenible	FECON
<b>FUNDACIONES</b>	Fundación de Parques Nacionales de Costa Rica	Liga para la Supervivencia de las Tortugas Marinas & de la Caribbean Conservation Corporation!
La Fundación Omar Dengo (FOD)	La Fundación Paniamor	Programa de Conservación de Tortugas Marinas de Osa, Costa Rica
Fundacion Acceso	Fundación Ambio	Instituto Nectandra.
MarViva	VIDA MARINA	La Organización para Estudios Tropicales(OET)
La Fundación Amigos de Osa (Friends of Osa)	La Fundación para la conservación de Costa Rica	
La Fundación del Bosque Lluvioso	El Zoológico y la fundación La Marina	

**Nicaragua**<sup>107</sup>: Los países de Centroamérica han sido destinos privilegiados de la acción de las ONGD de Europa. Del total de las casi 300 ONG que ejercían su labor en la región en el año 1990, Nicaragua ha sido el país preferido para llevar a cabo proyectos de desarrollo, llevando en proporción un 48% de la acción de las ONGD, después de El Salvador con un 23%, en Guatemala se registraban 58 ONG y 29 en Honduras.

La revolución sandinista y las favorables condiciones que el gobierno de Nicaragua estableció para la cooperación internacional, como también la situación política y de guerra de baja intensidad, fueron factores importantes para que gran parte de la ayuda de las ONGD europeas dirigieran objetivos hacia Centro América. Según la OCDE (1990) de un total de

416 proyectos llevados a cabo en EL Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 178 pertenecían a desarrollo sectorial, representando el 42% de las acciones realizadas, destacando en cantidad los destinados a la salud. Así mismo hay otro gran número de ONGD procedentes de EE.UU. La mayoría que se encuentran en esta región se dedican a apoyar la política oficial de este país, además de las ONGD fundadas por la USAID (US Agency for International Development) con el propósito de colaborar con las políticas de ajuste en esta región. Otro grupo de ONGD estadounidenses trabaja para reformar los programas de cooperación económica y en pro de la formulación de políticas alternativas de desarrollo.

A lo largo de la historia la ayuda internacional ha sido motivo de controversia. Muchas de las acciones dirigidas han sido cuestionadas

<sup>107</sup> Información trabajada con insumos proporcionados por Irving Larios.

tanto por la honestidad de sus objetivos, como por la conveniencia de sus «estrategias». Aprobar como ayuda cualquier actuación exterior puede contribuir a legitimarla. A través de la canalización de “ayudas” se han llevado a cabo miles de actuaciones solidarias como expresión de hermandad entre naciones, tal es el caso en Nicaragua, con el fin de la «Revolución Popular Sandinista» y el fenómeno natural del “Huracán Mitch”. Durante estos contextos surgieron infinidad de ONG’s y se canalizó cooperación internacional para hacer frente a la crisis. Actualmente aún persisten organizaciones en las zonas de mayor impacto, las cuales, durante la circunstancia emblemática en 1990 y 1998 priorizaron el «asistencialismo». Caso contrario, hoy en día se ha sustituido parte de su actividad como canalizadores de dinero y personal técnico para actuaciones de sensibilización, fortalecimiento, articulación de la ciudadanía, denuncia, incidencia política y presión política hacia algunas causas estructurales del «subdesarrollo».

Las acciones generalmente se orientan en temas que no están siendo una prioridad tanto del gobierno central como de los gobiernos locales (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE).

Según informe sobre la cooperación externa publicado por el BCN, refleja que las ONGs Internacionales han canalizado un promedio de US\$ 200 millones anualmente desde el año 2000. Al revisar las cifras, destaca el hecho de que las ONG de los EEUU canalizan cerca del 75% de los recursos totales que provienen de las ONG internacionales. Mientras las ONG que se financian de administraciones del Norte quedan influidas por intereses de sus gobiernos. Las que se financian de dinero privado, lo hacen siguiendo intereses y condicionantes por parte de los financiadores privados.

Actualmente el Secretariado de ONG está conformado por 64 organizaciones. Internamente, su distribución se ha hecho por regiones de origen: Países Escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), Europa del Norte (Austria, Alemania, Bélgica, Gran Bretaña, Irlanda y Suiza), Europa del Sur (Francia, España, Italia, Portugal), Canadá y Estados Unidos, los cuales se pueden apreciar en la siguiente tabla. En Nicaragua mantienen presencia permanente más de 40 ONGD’s españolas.

**Cuadro 18: ONG internacionales en Nicaragua**

Bloque de países	Países	Organizaciones	No de organizaciones
Países Escandinavos	Dinamarca	Ibis, MS América Central, 3 F Dinamarca, SII	11
	Finlandia	KEPA	
	Noruega	APN, Save the Children Noruega, AID	
	Suecia	Forum Syd UBV	
Países del Norte	Austria	Horizonte 3000, Instituto Austríaco	19
	Alemania	EIRENE, C3M, MI, ABKS del Sur	
	Bélgica	FOS, VECO, Oxfam Bélgica	
	Gran Bretaña	Progressio, Oxfam GB & Irelad, CIT-CODA,	
	Irlanda	Trocaire	
	Suiza	AOS, CSS, SWISSAID, UNITE, TDH, Caritas Suiza	
Países del Sur	Francia	ACTED, ES 44, Handicap Internacional, Telecoms, Sans Frontiere	23
	España	Acsur, Solidaridad Internacional, ACH, MPDL, Ayuda en Acción, Ingeniería Sin Frontera, Farmamundi, Fons Catalá, Intervida, Fundación Paz y Tercer Mundo.	
	Italia	MLAL, ACRA, COSPE, Terra Nova, GVC, Molisv, CRIC, Movimiento África 70.	
	Portugal	Oikos	
Canadá	Canadá	Save The Children, Oxfam Canadá, Oxfam Quebec, SUCO, MEDA, FCCN, Spirale, CUSO	8
EE.UU.	Estados Unidos	Plan Internacional, CCM, IPAS Centroamérica, PATH	4

**Honduras<sup>108</sup>:** Las ONGs Internacionales ejecutan sus intervenciones con fondos financiados desde organismos nacionales, internacionales y privados. Su funcionamiento es a través de proyectos de desarrollo que se distinguen por su temporalidad. De acuerdo al carácter de los fondos, al final de la intervención deben propiciarse las condiciones que den sostenibilidad al proyecto. En Honduras las ONGs implementan programas que tratan problemáticas relacionadas con la salud, educación participación ciudadana y con las consecuencias del cambio climático. En la actualidad se están retomando temas como la seguridad alimentaria y la gestión del riesgo, con evidente énfasis en el empoderamiento comunitario.

La contribución de las ONGs –según estudio de FOPRIDEH- se ha determinado en las áreas siguientes: salud (17%), seguridad alimentaria (14%), educación formal y no formal (13%), infraestructura (10%), desarrollo económico (37%), niñez y juventud (2%), vivienda (2%) y ambiente (5%). La mayoría de los esfuerzos se orienta al bienestar de las personas, sin embargo es necesario un mayor involucramiento en el tema niñez, mujer y juventud.

La evolución de la cooperación solidaria ha estado fuertemente condicionada por el contexto que ha vivido el país, sea producto de catástrofes naturales o como resultado de políticas implementadas en el esquema geopolítico influenciado principalmente por los Estados Unidos.

Actualmente en Honduras existen unas 500 organizaciones nacionales con personería jurídica activas y con una estructura mínima, que potencialmente han sido capaces de recibir fondos en carácter de donación. Algunas de las Organizaciones Receptoras de Fondos (ORF) se han agrupado en organizaciones de segundo o tercer grado por iniciativa propia o por sugerencia de las mismas intermediarias.

El golpe de Estado acontecido en Honduras el pasado 28 de junio ha sacudido fuertemente las Organizaciones internacionales. Diversas ONGD se encuentran reconsiderando sus metodologías

y sin lugar a dudas están revisando su nómina de socios locales en Honduras.

En los últimos años se ha profundizado la dependencia que tienen las organizaciones Hondureñas de las ONG internacionales. Las relaciones entre las organizaciones nacionales y las ONG internacionales carecen de horizontalidad. Con honrosas excepciones, las financiadoras deciden qué hacer, cómo hacerlo, dónde hacerlo y con quién hacerlo. Los proyectos y/o programas, dependiendo de su envergadura, generalmente son definidos en torno a los requerimientos previos de los intermediarios. El menú es impuesto por el financiador, entonces se cumple aquello de “quién paga el conjunto escoge la música, los demás sólo bailan”.

En su gran mayoría, las ONG internacionales hace mucho tiempo renunciaron a sus propósitos originales. Algunas de estas organizaciones nacieron con claros fines humanistas, cristianos, democráticos, revolucionarios, defensores de derechos, etc. Pero en el camino y ante las dificultades de obtener recursos para sus propósitos han ido, poco a poco cambiando su orientación para que su Visión, Misión, Valores y Objetivos logren alinearse con las políticas y estrategias de los financiadores, que les permita una mayor gestión de recursos.

Los acontecimientos del 28 de junio de 2009 (golpe de Estado) y los meses subsiguientes han marcado un quiebre en el modo de pensar y actuar por parte de las ONG nacionales e internacionales en Honduras. Se menciona una serie de reacciones ante el golpe de Estado:

- Diversas organizaciones hondureñas se declararon en abierto apoyo al Golpe de Estado y haciendo eco de la estrategia golpista se pronunciaron por distintos medios catalogando el ejercicio político militar como una “sustitución presidencial”.
- Otras organizaciones nacionales intentaron articularse en contra del golpe de Estado, sin ningún éxito visible, dada la desconfianza del momento.
- Algunas organizaciones intentaron mantener un “espíritu conciliador” entre “los golpistas” y el Frente Nacional de Resistencia contra el Golpe de Estado (FNRP hoy Frente Nacional de Resistencia Popular FNRP). Como resultado de tal postura se ganaron el descredito de ambos bandos.

<sup>108</sup> Información proporcionada por Angel Aguilar.

- Abiertamente y en forma individual algunas organizaciones se manifestaron a favor del presidente depuesto y por la restitución del orden constitucional.
- Existieron expresiones quienes manifestaron su adhesión al artículo 3 de la constitución, en abierta rebeldía al régimen de facto.
- Una de las grandes coordinaciones de ONG nacionales, ligada a la cooperación oficial estadounidense, participó abiertamente en el proceso de consolidación del golpe de Estado.
- Al igual que a las organizaciones nacionales, pero con mucha más fuerza, el golpe de Estado desacomodó a las ONG internacionales que intermedian fondos de la cooperación. Es justo decir que su golpe fue mayor porque su estabilidad igualmente ha sido superior que la de las organizaciones locales.
- Durante los meses posteriores al golpe de estado del 28 de junio de 2009, la mayor parte de las organizaciones de origen europeo se han quedado en silencio. Algunas de ellas han estado solamente cerrando operaciones correspondientes al 2009 y/o planeando acciones de sus proyectos para los años venideros. La mayor parte de los funcionarios salieron de vacaciones y sin lugar a dudas algunas ONG estadounidenses han tenido enorme trabajo apoyando las resueltas actuaciones de las organizaciones nacionales que apoyaron y continúan apoyando el golpe de estado.

**El Salvador**<sup>109</sup>: Por sus objetivos y estrategias las ONGs internacionales, trabajando en El Salvador, pueden ser clasificadas en dos grupos: ONGs internacionales utilitarias (lograr competitividad en los concursos de fondos de la cooperación internacional, e incluso de fondos nacionales); y ONGs internacionales progresistas (contribuyen a procesos de desarrollo en el Sur y mayor sensibilización de la ciudadanía del Norte sobre la problemática del Sur).

En los últimos 10 años se ha producido un alejamiento de la ONGs internacionales, de las organizaciones sociales y populares, en parte por los recortes financieros que estas han tenido de sus fuentes financieras y también por su orientación hacia temáticas específicas que hoy trabajan con contrapartes más especializadas. En El Salvador esto es evidente: varias ONGs internacionales abandonaron el país concentrándose en Nicaragua y/o Guatemala o abandonado la

región centroamericana. Las ONGs internacionales que se quedaron trabajando en el país fueron sometidas a nuevas exigencias, lo que las llevó a hacer alianzas con ONGs especializadas. Así, hoy son unas pocas ONGs salvadoreñas que reciben el mayor porcentaje del monto total de cooperación.

La relación de las ONG internacionales con el movimiento social y popular salvadoreño es mínima. En términos de flujo monetario de ayuda, se limita a acciones puntuales, como campañas, eventos, pequeños proyectos productivos. En el plano político se ha cultivado relaciones profundas entre ONGs internacionales y las organizaciones sociales y populares de El Salvador, que comparten el paradigma de que “otro mundo es posible”.

Hay un tipo de ONG internacionales trabajando en El Salvador, que no establecen vínculos con las organizaciones salvadoreñas, puesto que ejecutan directamente en temas asistencialistas. Casualmente estas son las ONGs que reciben los mayores flujos de ayuda por parte de la cooperación descentralizada en sus países y de la Comisión Europea. La población la termina aceptando porque resuelven problemas concretos, que el Estado salvadoreño ha descuidado.

El proceso evolutivo de las ONGs internacionales en El Salvador, lo podemos ubicar cronológicamente, en etapas que corresponden a momentos políticos por los que ha pasado el país en la historia reciente:

- **Hasta 1980:** la cooperación en El Salvador era muy escasa, se caracterizaba por el apoyo a procesos incipientes de desarrollo comunitario, especialmente procesos de desarrollo rural, desarrollo social comunitario, desarrollo de capacidades para la inserción laboral (capacitación vocacional, capacitación agrícola), educación (alfabetización, capacitación de líderes), construcción de viviendas y promoción de asociaciones cooperativas. Destaca en este período un enfoque desarrollista - mediatizador; pero por otra parte surgen propuestas liberadoras, especialmente vinculadas a la pastoral social de las iglesias históricas, especialmente de la Iglesia Católica. También, la cooperación se vinculó al trabajo de proyección social de las universidades, de los sindicatos y del movimiento cooperativo independiente.
- **1980-1992:** Con el triunfo de la “Revolución Nicaragüense” en 1979, y la agudización del conflicto en el ámbito centroamericano, la comuni-

<sup>109</sup> Información trabajada con datos de Edwin Cortéz.

dad internacional, pone sus ojos en esta región. Con el inicio del conflicto armado en El Salvador, se produce el fenómeno de los desplazados (población civil desplazada de sus lugares hacia refugios en el mismo país). Se produce el fenómeno de los refugiados (población obligada, a abandonar sus lugares de vivienda para refugiarse en otros países del área centroamericana). Como consecuencia de lo anterior, se canaliza un flujo de cooperación internacional a través de organizaciones humanitarias, que trabajaban para mejorar la situación de desplazadas y refugiados. También en este mismo período hay un fuerte flujo de ayuda, como apoyo de USAID a la estrategia gubernamental (estrategia contrainsurgente). Taiwan también apoyó esa estrategia. Entre mayo de 1986 y agosto de 1987, se produce Esquipulas II, lo que marca un nuevo escenario para Centroamérica. La llamada "cooperación solidaria", tendría que trabajar de manera diferente: ya no sólo con la sociedad civil, sino también con gobiernos y autoridades. En 1987 se da el primer gran retorno de refugiados, produciéndose el fenómeno de las "repoblaciones", mismo que fue apoyado por la cooperación internacional. Esta ayuda se dio a través de coordinaciones de Sociedad civil y entes oficiales, como es el caso de CIREFCA. Esta dinámica continuó hasta la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992.

- **1992- 2001, Cooperación Post Conflicto:** Una vez firmados los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, la cooperación internacional para El Salvador se enfocó hacia la reconstrucción del país y la reinserción de los desmovilizados y población civil afectada por el conflicto armado. Se destacan los programas de reconstrucción de infraestructura, los de compra y asignación de tierras, construcción de viviendas y en menor medida, los de reinserción productiva, que incluían capacitación. Estos últimos más bien fueron un fracaso. Solo un reducido grupo de jefes y mandos medios de la guerrilla y el ejército oficial, lograron reinsertarse a través de empresas que todavía subsisten. Mientras la inmensa mayoría de excombatientes de la guerrilla, soldados del ejército, población afectada, cayeron en el olvido y hasta la indigencia. Las ONGs de la cooperación solidaria se hicieron cargo de estas poblaciones excluidas, mediante la implementación de proyectos de subsistencia, proyectos productivos, capacitación, formación, infraestructura básica. En esta etapa, la cooperación de las ONGs internacionales orienta su colaboración en una lógica asistencialista y desarrollista. El movimiento popular y social se dispersa. En los últimos años las ONGs internacionales han trabajado en nuevos temas: partici-

pación ciudadana, género, gestión empresarial, microfinanzas, medio ambiente, entre otros.

### La cooperación de las ONGs internacionales

**en la actualidad:** A partir del año 2000 a la fecha, la cooperación de las ONGs internacionales ha trabajado en dos direcciones de apoyo: Una parte de la cooperación, apoya de manera decidida, pero con montos cada vez más pequeños, a los sectores populares y sociales de la sociedad salvadoreña, en procesos de educación al desarrollo y alternativos, como los siguientes:

- Las organizaciones populares salvadoreñas se preocupan por la arremetida que supone el ALCA y el PPP. Se articula una lucha contra los Tratados de Libre Comercio, especialmente el TLC entre EEUU y C.A.
- Se produce una creciente preocupación por la vulnerabilidad ambiental a raíz de los terremotos de 2001. Para los ambientalistas y otros sectores, esta preocupación venía desde 1998, cuando se produjo el Huracán Mitch. Más adelante se produce el Huracán Stan, erupción del Volcán Ilamatepeq (2005), Huracán Ida en Noviembre de 2009 y el Huracán Agatha en 2010. A esto se suma la preocupación por el cambio climático y los agro combustibles, sobre todo después de los acuerdos Bush-Lula en 2007. Y cobran especial relevancia la lucha por la defensa del territorio (contra la construcción de minas a cielo abierto y la construcción de represas hidroeléctricas, lucha por el agua y la lucha contra la contaminación de las empresas bajo diferentes formas).
- Los procesos por la igualdad de las mujeres: violencia contra las mujeres, economía feminista, derechos de las obreras de la maquila, entre otras acciones.
- En menor medida, las luchas por una soberanía alimentaria, sobre todo a raíz de la crisis alimentaria en 2008. En este marco, el apoyo de las ONGs Internacionales ha sido mínimo.
- Procesos de formación política, desde una perspectiva de educación popular, bajo la modalidad de escuelas de formación política. Estas acciones funcionan con escaso apoyo de la cooperación internacional.
- Pequeñas iniciativas económicas alternativas, como agricultura de patio, ferias de productos, pequeñas unidades de agro transformación, etc.

Otra dirección de apoyo de la cooperación internacional ha sido en función a la lógica de funcionamiento del neoliberalismo. Bajo un

discurso con un lenguaje del desarrollo humano sostenible, la mayor parte de la cooperación al desarrollo es canalizada en esta dirección. Las ONGs internacionales que canalizan fondos, han tenido que adaptarse a estas líneas de cooperación. Estas líneas de cooperación buscan dos propósitos fundamentales: paliar los efectos que provocan las medidas del neoliberalismo, reduciendo la pobreza; y ayudar a que los beneficiarios de los programas y proyectos adquieran algún grado de competitividad y se inserten en las cadenas comerciales y no se queden al mar-

gen del “desarrollo económico”. Aquí encontramos programas y proyectos de “inclusión social”, como reparto de especies, bonos de ayuda, asesoría para titulación de tierras, líneas crediticias de microfinanzas, seguridad alimentaria y nutricional, implementación de paquetes tecnológicos para pequeñas unidades campesinas, micro y pequeñas empresas, capacitación orientada al “emprendedurismo”, agronegocios, educación ambiental en la línea de la conservación, participación ciudadana, entre otros.

**Cuadro 19: ONG internacionales en El Salvador**

<b>Europeas</b>			<b>Norteamericanas</b>
	Médicos del Mundo España	CAFOD, Inglaterra y País de Gales	
Solidaridad internacional	Medicus Mundi	Misereor,	Fundación FORD.
ACSUR-Las Segovias	Mundubat	<i>Oxfam Solidarité Bélgica</i>	Lutheran World Relief
Alianza de Solidaridad Extremeña	Paz y Desarrollo	<i>Ayuda Obrera Suiza AOS</i>	Desarrollo y Paz ,Canadá
Amigos de la Tierra España	Paz y Solidaridad Euskadi	MS	Oxfam USA
Asamblea de Cooperación por la Paz	Paz con Dignidad	ACRA	Share Foundation
APY-Solidaridad en Acción	Solidaridad Internacional	<i>Caritas Suiza, España Italia y Alemania</i>	Fundación Kellogg
Ayuda en Acción	Manos Unidas de España	<i>Cooperación Técnica Sueca</i>	Catholic Relief Services
CESAL	TDH Terres des Homes	<i>Agencia de Cooperación Técnica Irlandesa, APSO</i>	CARE
Círculo Solidario	Fundación Heinrich Boll,	<i>ITACA Asociación Defensa Naturaleza, España</i>	Action Aid
Cooperació	OXFAM GB	<i>Entre Pueblos, España</i>	Fundación Interamericana, FIA
COCEMFE	OXFAM Bélgica	<i>Oikos Solidaridad</i>	Centro Jesuita, Canadá
Cruz Roja Española	CORDAID	<i>Oxfam GB</i>	CUSO, Canadá
Educación sin Fronteras		<i>Terra Pacífico. ONGD</i>	Horizontes de Amistad, Canadá
Jóvenes y Desarrollo		<i>INTERSOL</i>	OXFAM Canadá
Fundación Ayuda Contra la Drogadicción (FAD)	HIVOS, Holanda	<i>PASOLAES</i>	CHF, Canadá
Geólogos del Mundo	ICCO	TROCAIRE.	FINCA Internacional
Ingeniería Sin Fronteras	DIAKONIA, Suecia	Centro Cooperativo Sueco	Internacionales
INTERVIDA	El Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED)	Save The Children	UICN
Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)	CCFD, Comité Católico Francés Contra el Hambre y por el Desarrollo	Christian Aid	Oxfam Internacional.
Liga Española de Educación	Broederlijk Delen,	Volontari nel Mondo - FOCSIV, Italy	Plan Internacional

**Guatemala:** existe la presencia directa e indirecta de una diversidad de ONGD internacionales, que, sobre todo, durante los últimos años han tenido cooperación en la ejecución de programas, proyectos y acciones puntuales relacionadas al desarrollo. Basándonos en la tipología de las ONGD internacionales, se da una amplia gama de tendencias, intereses e interlocuciones en las formas de trabajar de estas organizaciones. Existen las ONG asistencialistas, las humanitarias, las “históricas o solidarias”<sup>110</sup>, entre otras. En las formas de intervenir se diferencia entre ONGD que funcionan como facilitadoras o canalizadoras de recursos hacia ONGD nacionales y ONGD que ejecutan directamente sus proyectos sin ninguna contraparte nacional. Además destacan las ONGs que dentro de su filosofía o práctica de trabajo, se fundamentan en una mayor ética del desarrollo y en hacer visible su compromiso con las transformaciones sociales y políticas en el país.

Durante los últimos años ha existido una tendencia entre algunas ONGD internacionales y algunas ONGD nacionales de ir transformando sus relaciones inter-institucionales más allá de simples referencias administrativas o técnicas. Se ha impulsado una agenda de discusión política, orientada a ir retomando y fortaleciendo una “alianza política” que permita generar mayor capacidad y posibilidad de presencia y negociación ante las diferentes entidades oficiales (guatemalteca y de la comunidad internacional en general). El trabajo de incidencia está determinado sobre la base de una agenda relacionada a la cooperación internacional (políticas, estrategias, objetivos, institucionalidad, monitoreo) y fundamentada esta vinculación en la búsqueda de ir democratizando las formas de hacer cooperación al desarrollo con una perspectiva más horizontal y de iguales.

Las ONGD internacionales en el país se han organizado en diversos foros de coordinación, siendo el más conocido, el Foro de ONG Internacionales (FONGI), que aglutina en la actualidad a más de 40 ONGD de diversos países

y que mantiene una agenda permanente de trabajo. Dentro de las cuatro comisiones de trabajo del FONGI hay una que aborda específicamente el seguimiento a la agenda de Pueblos Indígenas. Las otras comisiones están relacionadas a: género, derechos humanos, y seguimiento a las políticas de la Unión Europea.

Las nuevas tendencias de la ayuda van limitando cada vez más los fondos hacia las ONG, lo que está originando un replanteamiento de sus estrategias y formas de actuación. Esta tendencia lleva el riesgo a que las ONG abandonen sus objetivos sociales y prioricen sus acciones destinadas a su sobrevivencia económica. Es evidente que existe una disminución permanente de AOD dirigida a fortalecer a la sociedad civil en Guatemala, generando una vulnerabilidad institucional y programática de las organizaciones nacionales por el alto nivel de dependencia que existe de la cooperación externa.

En distintos espacios de análisis y reflexión política sobre las ONG internacionales y su aporte al desarrollo en el país, se ha demandado que las ONGs deben replantearse a fondo, el cambiar su estilo de trabajo en términos de no generar una perspectiva desarrollista o paternalista del desarrollo. Otro tema en discusión es la demanda que no continúen con la creciente tendencia de ser ejecutoras directas de la cooperación externa, para evitar competencias y duplicidad de esfuerzos y fortalecer la institucionalidad técnica, política y organizativa de las organizaciones nacionales. En la misma perspectiva, las organizaciones y movimientos sociales comienzan a reflexionar sobre como generar procesos políticamente sustentables que respondan a la tendencia de recibir cada vez menos recursos financieros de la cooperación internacional. En el ámbito de la relación entre ONG europeas y guatemaltecas, la propuesta a futuro es priorizar el fortalecimiento de alianzas “políticas naturales” que motive una nueva práctica de cooperación y solidaridad, y que concluya en la generación de una agenda estratégica de colaboración que responda a las reivindicaciones políticas y sectoriales de las organizaciones y movimientos del país, como de las mismas ONGs internacionales.

<sup>110</sup> La ONGD históricas, son aquellas organizaciones internacionales que han tenido una vinculación política, solidaria y comprometida con los procesos de cambio y transformación en la región.

Los objetivos que persiguen las diversas organizaciones que son miembros del FONGI son: Vigencia DDHH (incluidos DESC). Erradicar o disminuir la pobreza. Equidad y justicia. Desarrollo. Fortalecimiento ciudadano, de sociedad civil y movimientos sociales. Lucha contra las exclusiones. Fortalecimiento de la economía campesina y la consolidación paz. A nivel de programas sobresalen: Producción y comercio más justo. Descentralización, gobernabilidad y democracia. Acceso a justicia y DDHH. Género y derechos de mujeres. Recursos naturales y tierra.

Riesgos, emergencias y desastres. Derecho a alimentación. Educación. Acompañamiento a defensores. Pueblos indígenas. VIH-SIDA. Salud. Acuerdos de paz. Políticas económicas y agrarias. Infraestructura. Fortalecimiento organizativo. Globalización. Lucha contra el racismo. Radios comunitarias. Vivienda. Derechos de niñez. Y como ejes transversales el FONGI se plantea: Género. DDHH. Fortalecimiento de sociedad civil. Medio ambiente. Innovaciones. VIH-SIDA. Gobernabilidad. Interculturalidad. Diálogo político. Incidencia. Pueblos indígenas. Cooperativismo.

**Cuadro 20: ONG internacionales en Guatemala**

ACSUR Las Segovias	Educación Sin Fronteras (ESF)	Movimondo, Italia.
Action Aid	Forum Syd	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL)
Acompañamiento de Austria (ADA)	Ibis	Mugarik Gabe
Ayuda de la Iglesia Noruega (AIN)	Intermon-Oxfam	Oxfam GB, Reino Unido.
Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras Francia (AVSF-F)	Movimondo	Proyecto de Acompañamiento Québec Guatemala
Care	Movimiento por la Paz	Paz y Desarrollo, España.
Ceci	Mugarik Gabe	Brigadas de Paz Internacionales
Cefa	Oxfam GB	Consejería en Proyectos para Centroamérica y México (PCS/CAMEX)
Christian Aid	Proyecto de Acompañamiento Québec Guatemala (PAQ-Guatemala)	Paz y Tercer Mundo (PTM), España.
Dan Church Aid (DCA)	Paz y Desarrollo	Save the Children Norway, Noruega. Vigencia de los derechos de la niñez: (Educación; Derechos de la niñez; Niñez y conflicto armado; Violencia contra niñez y adolescencia).
Servicio Alemán (DED)	Trocaire	Norges Vel: Sociedad Real Noruega
Diakonia	Plataforma Holandesa contra la Impunidad en Guatemala	Comites de Solidaridad
CDDHG, España	Terre des Hommes, de Francia	La Associació d'Amistat amb el Poble de Guatemala (sede en Barcelona);
GVC, Italia	Terre des Hommes de Alemania	El Comité de Solidaridad Internacionalista de Zaragoza (sede en Zaragoza)
CISS, Italia	AIETI	El Centro de Documentación y Solidaridad con América Latina y África –CEDSALA- (sede en Valencia).
Entrepueblos	otras	

Fuente: Datos recabados del documento "perfiles de las ONG miembros de FONGI", Guatemala 2006.

## Conclusiones del capítulo

---

- La participación social garantiza el fortalecimiento de una ciudadanía sustentable. En la actualidad no existen mecanismos de diálogo entre los Estados Centroamericanos y los diversos movimientos sociales regionales que no participan en la institucionalidad del SICA.
- Por el nivel de desconfianza, conocimiento de debilidad estatal y la falta de transparencia en los mecanismos de aplicación y administración de la ayuda que llega a Centroamérica, se deberán generar condiciones institucionalizadas para que la sociedad civil en general, motive procesos de auditoría social y control ciudadano hacia el presupuesto dirigido a la cooperación al desarrollo.
- La capacidad de los movimientos sociales para posesionar y dialogar sus propuestas y reivindicaciones, dependerá de la existencia de mecanismos e instrumentos de diálogo y concertación con la comunidad internacional. La cooperación bilateral y multilateral deberá replantear los procesos de consulta e inclusión de las diversas expresiones sociales en la definición de sus políticas, estrategias e intervenciones de desarrollo en la región. Los espacios de diálogo son instrumentos que deben ser fortalecidos y ampliados a más actores sociales.
- La ayuda externa canalizada a Centro América por la vía de las ONG internacionales se ha reconocido como uno de los mecanismos más eficaces, transparentes y comprometidos con las transformaciones sociales y el desarrollo. La capacidad y calidad de las acciones, aún con los limitados recursos financieros disponibles, han generado cambios, fundamentalmente en los ámbitos sociales y políticos. Esta tendencia es aplicable a cada vez menos organizaciones internacionales.
- Las nuevas tendencias de la ayuda internacional va limitando cada vez más los fondos hacia las ONG, lo que está originando un replanteamiento de sus estrategias y formas de actuación. Esta orientación lleva el riesgo a que las ONG abandonen sus objetivos socio-políticos y prioricen sus acciones destinadas a su sobrevivencia económica. La conformación de redes temáticas o territoriales, consorcios para la gestión de proyectos y la venta de servicios especializados, son estrategias viables que en la actualidad permitirá a las ONG la sostenibilidad financiera.
- Es evidente que existe una disminución permanente de AOD dirigida a fortalecer a la sociedad civil en Centroamérica, generando una vulnerabilidad institucional y política por el alto nivel de dependencia que existe de la cooperación internacional. La sociedad civil deberá reflexionar profundamente sobre la pertinencia “política” de depender de la ayuda internacional, cuando esta disminuye y cada vez está más condicionada.
- Ante la tendencia de suplir a las organizaciones centroamericanas, las ONG internacionales deberían priorizar sus intervenciones en términos de actuar como facilitadoras de procesos, complementando el trabajo de las organizaciones locales, para garantizar el fortalecimiento de las capacidades regionales y favorecer a procesos sostenibles de largo plazo.
- En el ámbito de la relación política entre ONG internacionales y centroamericanas, existe una tendencia de buscar conformar alianzas “naturales” que les permita retomar un verdadero diálogo político y que concluya en la generación de una agenda estratégica conjunta.
- En la búsqueda de alianzas políticas bi-regionales, en noviembre del 2010 se inicia un proceso de diálogo y concertación entre el Colectivo Centro América por el Diálogo – CAD- y diversas expresiones de desarrollo del Estado Español. Como resultado de este acercamiento político, ha quedado establecido el compromiso de continuar trabajando una agenda común bi-regional. Se fortalecerán instrumentos y mecanismos que permitan la acción conjunta. En el 2011 se implementarán diversas iniciativas para dar continuidad a este proceso.

## **VI. AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA: PERÍODO 1995-2009**

El análisis estadístico se ha elaborado con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– con base en su reporte sobre financiación al desarrollo 2010. El período de análisis comprende de 1995 a 2009 en información global de la AOD y de 1995 a 2008, con relación a la información de cada país centroamericano. Es necesario iniciar planteando que la ausencia de información estadística por parte de los entes responsables de la gestión y coordinación de la AOD a nivel de los países centroamericanos, es una primera debilidad para desarrollar interpretaciones objetivas y mejor, aproximadas a la realidad de la AOD en la región. Los datos manejados por la OCDE generalmente no coinciden con las informaciones que a nivel centroamericano se establecen (Agencias, Embajadas e instituciones responsables por país) en términos de ayuda neta o desembolsada, presentando en algunos casos variaciones en los márgenes de montos hasta de un 30% o más, entre una instancia y otra. Los datos aquí estudiados, nos proporcionan tendencias aproximadas del comportamiento de la ayuda oficial al desarrollo, desembolsos efectuados e inversión sectorial en cada uno de los países de la región. El análisis comprende un comportamiento de la AOD a nivel mundial, latinoamericano, centroamericano y de manera más amplia, la ayuda que llega a cada país.

## Ámbito mundial

---

Para analizar el comportamiento de la AOD mundial de todos los donantes, debemos considerar varios tópicos de análisis. La tendencia de la ayuda de 1995 al 2009 ha sido de crecimiento permanente. Sobre todo, a partir del 2002 que el flujo de ayuda se incrementa notoriamente. Entre las causas están los compromisos internacionales en el marco de la declaración de Monterrey, en

dónde los países desarrollados se comprometen a aumentar el porcentaje de su ayuda con relación a su PIB. Al 2009, el promedio de ayuda de todos los países miembros de la OCDE no sobrepasa el 0.3% sobre el PIB global (a excepción de los países nórdicos que sí han sobrepasado el 0.7% propuesto por la ONU). La guerra contra el terrorismo es otro elemento que en estos últimos diez años ha influido considerablemente en el comportamiento de la ayuda. Sumado a lo anterior, la ayuda canalizada para la reconstrucción de Afganistán e Irak, que como se observará en un gráfico, ha sido notable. Otro elemento a considerar en el aumento del flujo de AOD neto es la inclusión en estos datos del “alivio de deuda” que fundamentalmente los países que son parte de la iniciativa HIPC han recibido. Se estima que el promedio de AOD destinado a programas de desarrollo ha significado entre el 50 y 55% del total de la ayuda, entre un 25 y un 30% para alivio de deuda y el porcentaje restante para atención a emergencias, manejo administrativo de la ayuda, atención al cambio climático, entre otros temas.

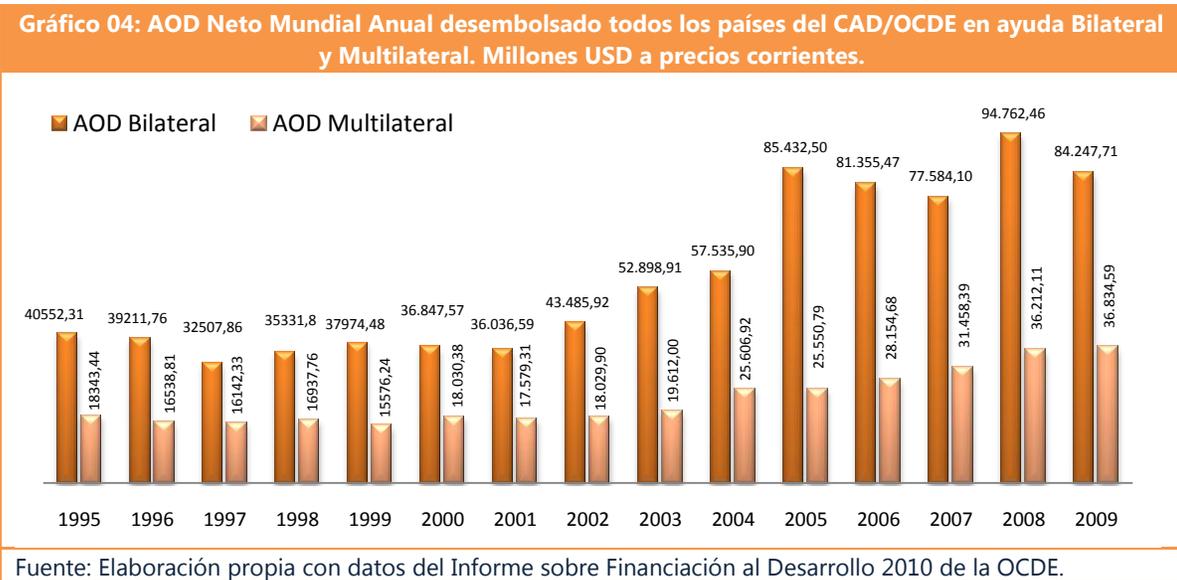
A partir del 2008, la AOD tendrá una reducción drástica, como resultado de la crisis financiera internacional. Se estima que entre los años 2009 al 2011 se reportarán cifras en las cuales la reducción de la ayuda será considerable con relación a los años anteriores. En el año 2009 se registra el primer descenso cercano a los 9,000 millones de dólares con relación al 2008.

En el gráfico 03, se hace una relación del total neto de AOD desembolsado de todos los donantes miembros de la OCDE. El comportamiento de la ayuda es desigual en los últimos quince años. Se puede observar que entre 1995 y el 2001, el promedio de ayuda es regular y con variaciones mínimas. Entre el 2001 y el 2005 la AOD en términos numéricos se duplica con relación al 2001. Analistas opinan que en este mismo período (2001-2005) en términos de crecimiento real de la ayuda, no sobrepasa el 5%, una vez que se analiza los orígenes del flujo de ayuda. El 2008 es el año que más AOD se ha registrado en términos netos.



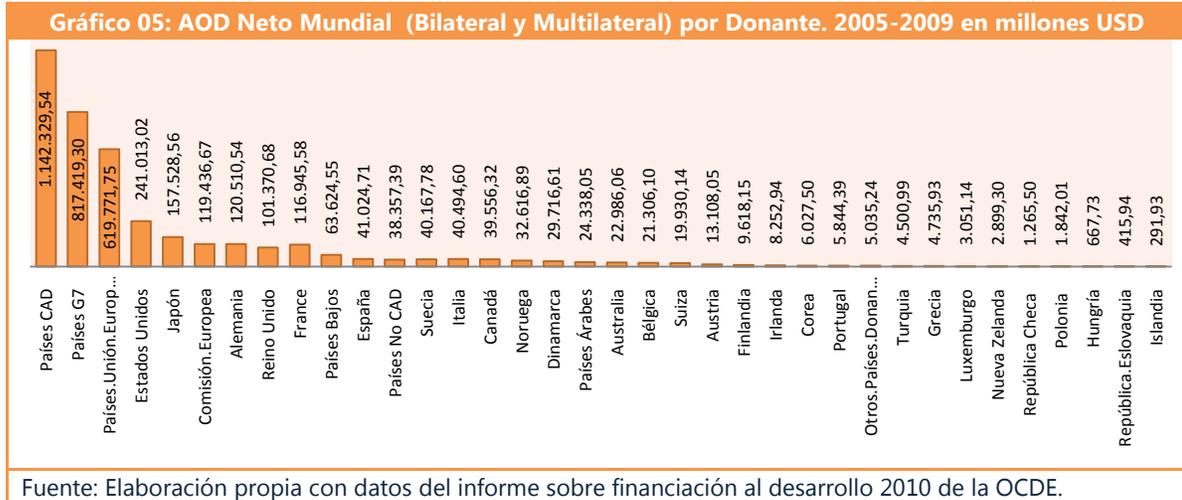
La AOD en un 73% ha sido dirigida como ayuda bilateral y un 23% por la vía multilateral. Estos porcentajes se mantienen estables de acuerdo a los montos de ayuda por año. En el siguiente

gráfico se presentan los flujos anuales mundiales canalizados a los países receptores en sus modalidades de ayuda.



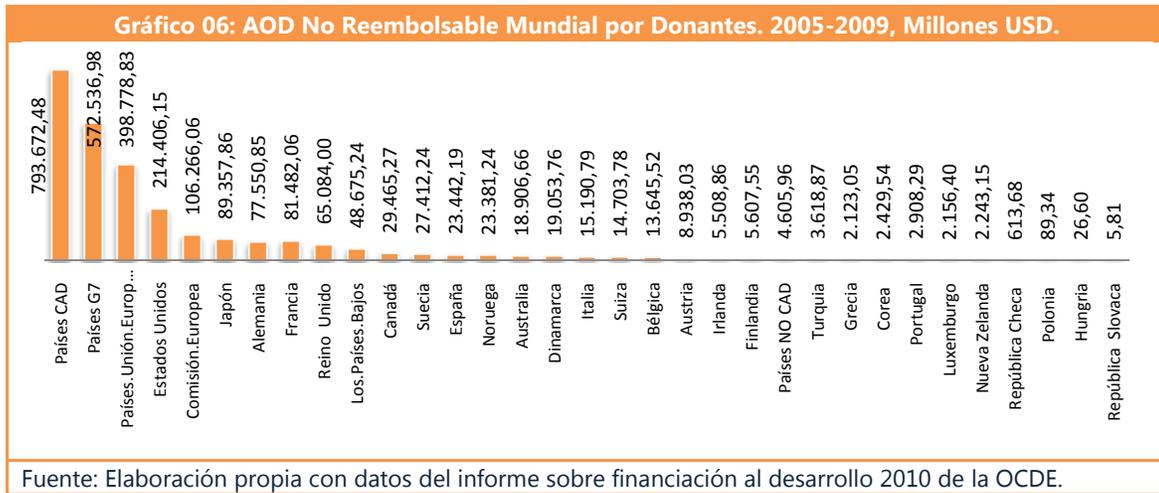
Los países que mayor ayuda canalizan en términos de montos netos son: Estados Unidos, que en el período 1995-2009 ha representado el 21% del total mundial. Japón aparece como un segundo mejor contribuyente en términos netos con el 14%. En el ámbito de los países de la Unión Europea, que son miembros de la OCDE,

Alemania es el tercer mejor donante con el 11% seguido de la Comisión Europea con el 10%. A nivel de bloques de países, los miembros del G7 aportaron el 71% mundial y la Unión Europea (países + CE) el 65% del total mundial. En el gráfico 05 se registran los montos que cada país ha canalizado durante este período de análisis.



La AOD No reembolsable representó el 70% del total neto desembolsado durante el período 1995-2009. Del total neto de los países del G7, el 70% esta en calidad de no reembolsable. En relación a La Unión Europea (Estados Miembros + CE) del total de AOD aportado, el 68% es ayuda no reembolsable. Estados Unidos, como

mejor donante, registra el 89% del total de su AOD Neto en ayuda no reembolsable. La Comisión Europea es el segundo mejor donante con el 90% de ayuda no reembolsable con relación a su AOD neto. En el gráfico siguiente se registran las ayudas de cada país donante para el período 1995-2009.



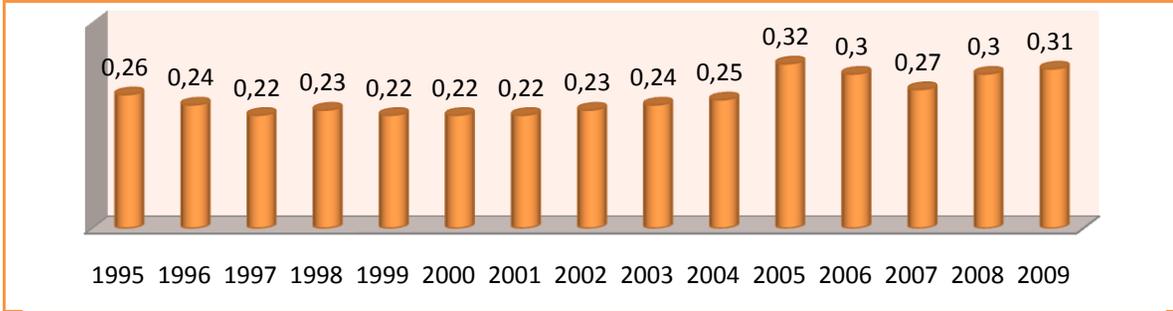
El debate sobre los porcentajes de ayuda que los países desarrollados canalizan con relación a su PIB, sigue siendo uno de los temas más controvertidos en el ámbito del desarrollo. Los compromisos asumidos para que los países destinaran como mínimo el 0.7% sobre el PIB, esta cada vez más alejado de la realidad. A raíz de la crisis financiera internacional, los países con menor contribución con relación a su PIB encuentran una oportuna excusa para indicar su estancamiento o peor aún, su reducción de aporte en

AOD. Como lo indica la CONGD, la reducción de ayuda es una realidad: la Unión Europea ha pasado de un 0.51% sobre el PIB en el 2006 a un 0.42% en el 2009. A nivel global, la misma OCDE estima que la reducción anual a partir del 2009 sera cercana a los 20,000 millones de dólares. Para el caso de España, la ayuda ha tenido un retroceso considerable: para el 2010 se espera una reducción cercana a los 300 millones de euros y para el 2011 puede superar la cifra de los 500 millones de euros. Los países más desarrolla-

dos como Estados Unidos y Japón continúan siendo los que menos AOD canalizan con relación a su PIB. Con la actual tendencia queda establecido que los Objetivos del Milenio y las metas de “disminuir la pobreza” en el mundo para el 2015, no solo no serán cumplidos, sino que existe el riesgo de que la pobreza aumente

en el mundo ante las sobrecrisis políticas, económicas y climáticas que en la actualidad presisten. En el gráfico 07 se hace un registro promedio de la AOD con relación al PIB mundial de los países miembros de la OCDE. La tendencia para los años próximos es que el porcentaje de ayuda sea inferior al 0,30% sobre el PIB.

**Gráfico 07: % de la AOD Neto anual Mundial desembolsado con relación al PIB de Todos los países de la OCDE**

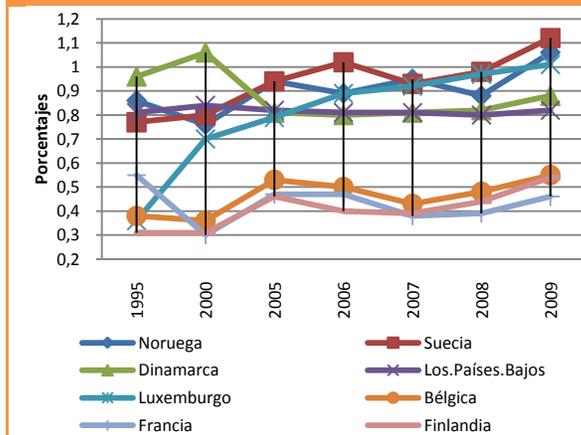


Fuente: Elaboración propia con datos del informe sobre financiación al desarrollo 2010 de la OCDE.

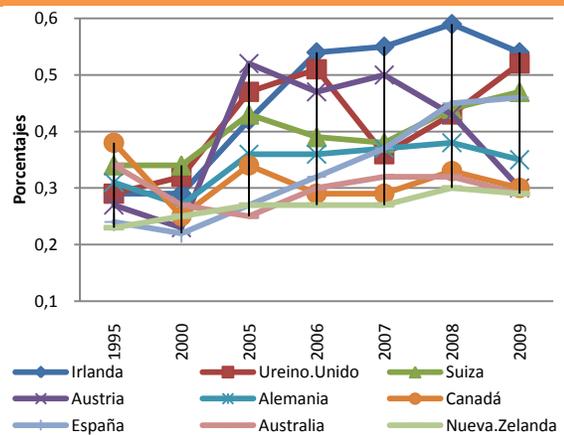
Para una mejor interpretación de los porcentajes de AOD, con relación a su PIB, que cada país otorga, en los siguientes gráficos se hace una relación de las tendencias que en los últimos quince años se han generado. En un primer tér-

mino aparecen los países que han alcanzado el 0.7% sobre el PIB, que en su mayoría son de la región Nórdica y los países que tienen un comportamiento intermedio en términos de su ayuda.

**Gráfico 08: Países con mayor AOD con relación al % del PIB**



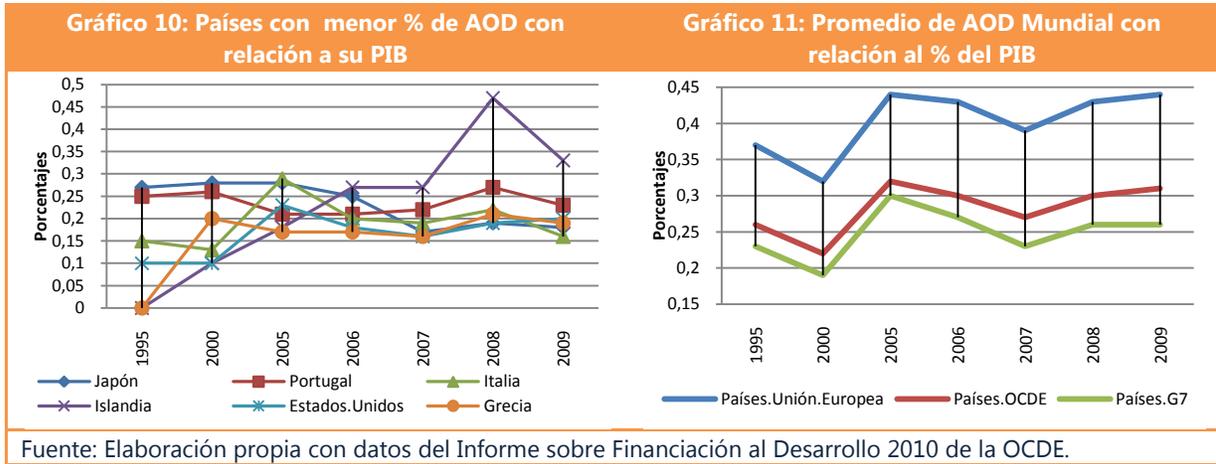
**Gráfico 09: Países con AOD intermedio con relación al % de su PIB**



Fuente: Elaboración propia con datos del informe sobre financiación al desarrollo 2010 de la OCDE.

En los siguientes gráficos, se hace relación de los países que registran menor contribución de AOD con relación a su PIB. Aquí podemos notar que el comportamiento de las economías más importantes a nivel mundial como son Estados Unidos y Japón presentan los menores porcentajes de ayuda. Para ubicar, a nivel global, el comportamiento de la ayuda por grupos de países, se

hace un promedio de la AOD en el ámbito de la OCDE, los países del G7 y de la Unión Europea. El promedio de la Unión Europea está entre un 0.37 a 0.45% sobre el PIB. La OCDE no sobrepasa el 0.32 y en el ámbito del G7 se tiene un promedio de 0.23%.

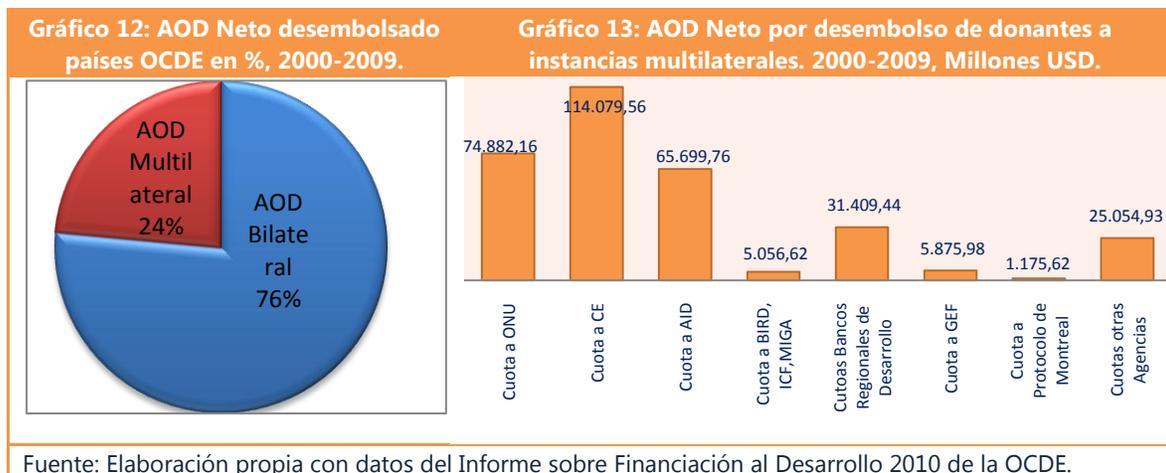


La distribución de la ayuda mundial tiene diferentes vías de aplicación. Todos los países donantes han destinado cuotas de ayuda a una amplia gama de instancias internacionales. La ONU es una de las organizaciones que más apoyo recibe. O para el caso de los países de la Unión Europea, la Comisión Europea percibe sumas considerables para AOD. En el período 2000-2009, la ONU percibió aproximadamente un 6% del total neto mundial. En este mismo período, los países de la Unión Europea canalizaron a la Comisión Europea el 23% de su AOD.

En los últimos años se han creado o fortalecido proyectos e iniciativas para la provisión de bienes públicos globales o regionales. José Antonio Sanahuja en su artículo ¿Más y mejor ayuda?, señala que en los últimos años los donantes han canalizado una creciente ayuda por la vía de fondos e iniciativas (algunos de ellos de reciente creación), para financiar la provisión de bienes públicos globales o regionales. Ayuda dirigida, fundamentalmente, en temas relacionados a la

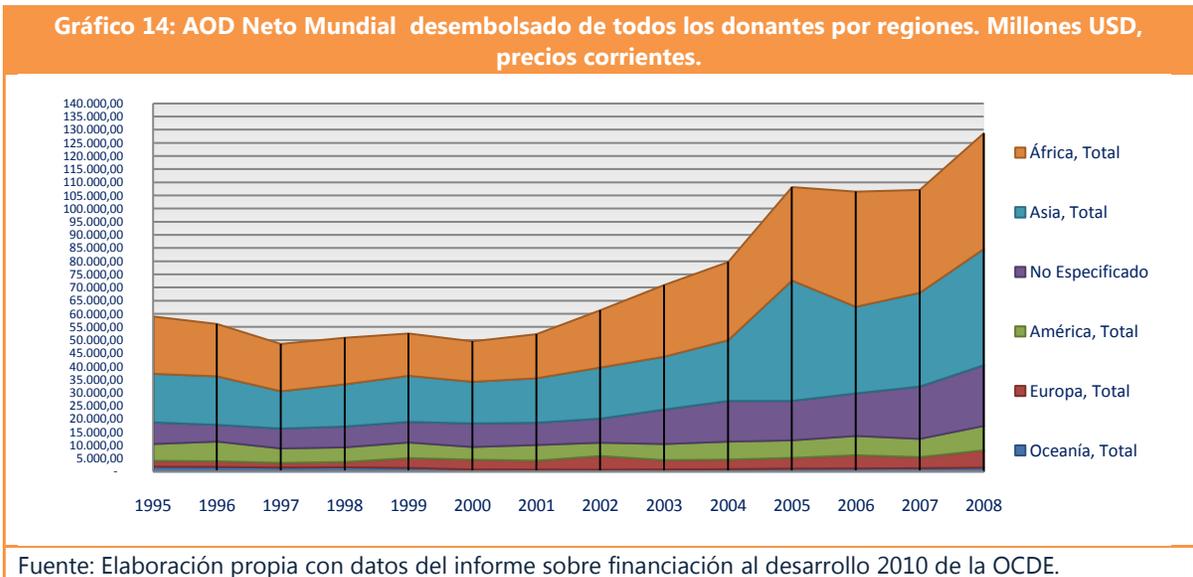
paz y seguridad, protección frente al crimen organizado transnacional, protección de bienes comunes, control de enfermedades infecciosas y pandemias globales (VIH-sida, malaria, tuberculosis, SARS...). Se estima que entre 1997 y 2004, los recursos destinados a fondos y programas globales han aumentado, de unos 8.000 millones de dólares a unos 20.000 millones, una quinta parte de la AOD total. En esta agenda se mezclan intereses de dar atención a problemas globales, mejor coordinados, pero también prevalece una "agenda renovada" de intereses propios de los donantes, y pueden traducirse en una disminución de los recursos para las necesidades de inversión más perentorias de los países más pobres y para otros destinos "tradicionales" de la ayuda". El texto se puede consultar en la siguiente página: [www.revistadefilosofia.com/28](http://www.revistadefilosofia.com/28).

En los gráficos siguientes se hace referencia en millones de USD de la ayuda que cada instancia percibe por parte de los países donantes.



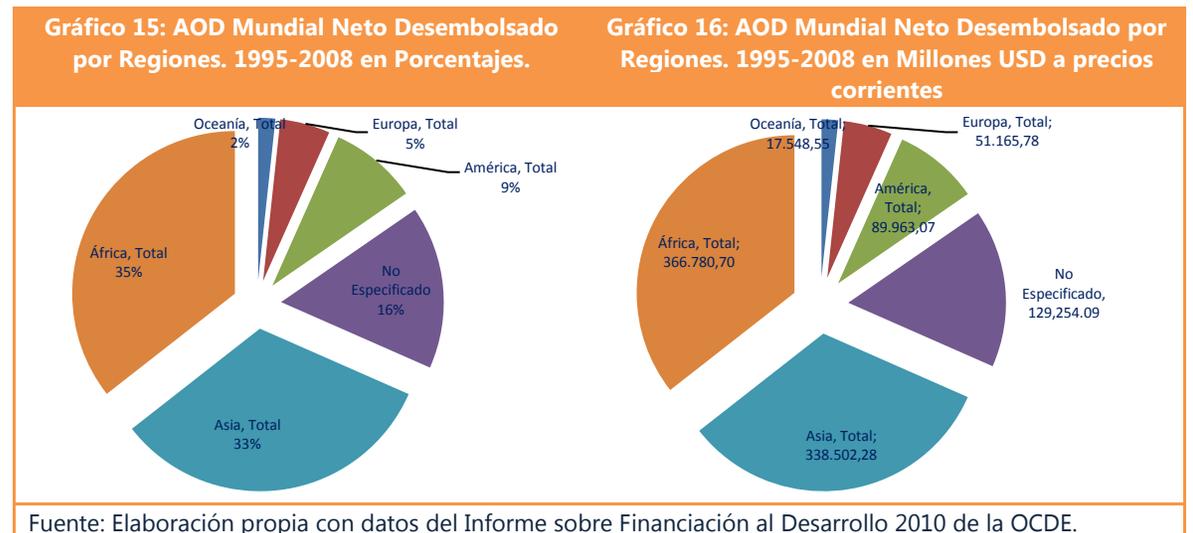
La distribución de la ayuda internacional históricamente ha respondido a diversos factores de orden geopolítico o económico por parte de los donantes. En la distribución geográfica que la OCDE realiza de la AOD, establece cinco grandes regiones a nivel mundial: África, Asia, América, Oceanía y Europa. Existe un sexto registro en el cuál se establece la ayuda "no especificada". Para el período 1995-2008, África es la región con la mayor recepción de ayuda, seguida por Asia. La región de América (que incluye a 46 países de América Latina y el Caribe), está

registrada como la tercera región con mayor ayuda. Como se puede observar en el gráfico siguiente, el comportamiento de la ayuda en cada una de las regiones es ascendente, teniendo un alza considerable a partir del 2001. Para el caso de África y Asia, a partir del 2005 hay un repunte de la ayuda, fundamentalmente, por partidas económicas orientadas a condonación de deuda, lucha contra el terrorismo y nuevos compromisos internacionales con relación a los Objetivos del Milenio. Europa y Oceanía son las regiones con menor AOD distribuida.



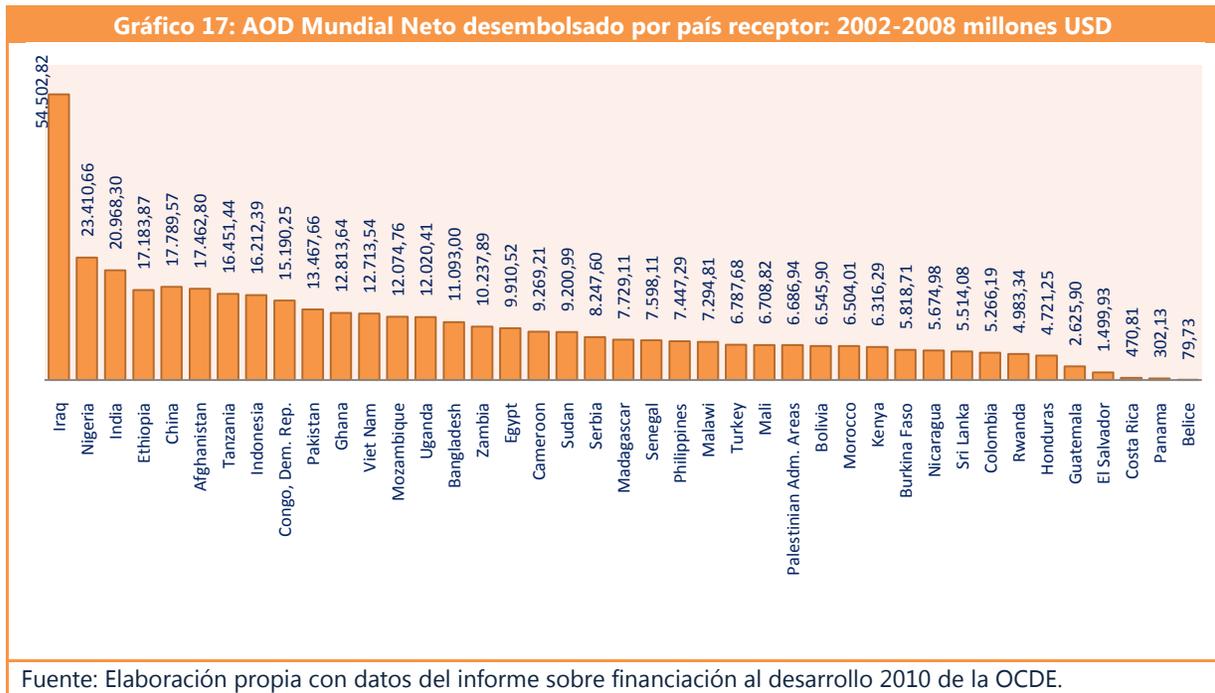
Como podemos observar en los siguientes gráficos, el porcentaje de ayuda para el período 1995-2008 para África es del 34% del total mun-

dial y Asia el 33%. La región de América recibe el 9% de la ayuda. Es importante notar que el 16% de la ayuda se registra como no especificada.



A nivel mundial, los criterios aplicados para que un país sea priorizado como receptor de ayuda esta condicionado por diversos intereses y orientaciones sociopolíticas de los mismos donantes: relaciones económicas, intereses geopolíticos, crisis humanitarias, emergencias, agenda de seguridad y lucha contra el terrorismo, países en guerra o en situación de post-conflicto. En este contexto, como se puede observar en el gráfico 17, hay países que han recibido financiamiento en calidad de AOD iguales o superiores al total de ayuda de una región completa, como podría ser el caso de Irak con relación a toda América Latina. Para el período 2002-2008, Irak es el receptor con mayor ayuda a nivel mundial (recibió el 7.5% del total mundial de AOD), seguido de

Nigeria (3%), India (2.8%) y Etiopia (2%). Entre los aspectos que han influido en la obtención de fondos de los países receptores mejor priorizados en los últimos años está: el caso de Irak y Afganistán, los recursos destinados a la reconstrucción post-guerra. Otro aspecto son las inversiones en temas de "seguridad antiterrorista" o acciones contra el terrorismo en países como Israel, Pakistán, India, Jordania, otros. En otros casos, es ayuda para buscar el fortalecimiento democrático y preservar la paz, sobre todo en países con alta vulnerabilidad política. Y en el caso de países de África y Asia, ayuda orientada al cumplimiento de los ODM o atención de emergencias.



En el siguiente cuadro se hace una descripción de la AOD de los países con mayor nivel de recepción de ayuda en los últimos años. Irak sobresale considerablemente como el país con la mayor ayuda recibida. En el ámbito latinoamericano, los países con mejor recepción de ayuda son Bolivia (0.90%), Nicaragua (0.76%), Colombia (0.73) y Honduras (0.65%). Se colocan al final de la tabla a los países centroamericanos para una mejor ubicación de la ayuda que cada país percibe.

**Cuadro 21: AOD desembolsado de todos los donantes por país receptor: 2002-2008, en millones de dólares**

Países receptores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	% de AOD por país
AOD Mundial Todos Donantes	52.452,12	66.488,94	76.809,41	111.075,64	145.100,53	112.064,72	129.755,97	693.744,00	
Bilateral, unspecified	6.354,14	7.664,51	10.143,59	11.128,77	14.081,17	19.252,68	21.697,11	90.321,97	12,46
Iraq	82,41	2.101,71	4.396,49	21.756,59	8.738,00	9.171,74	8.255,88	54.502,82	7,52
Nigeria	277,92	317,23	524,78	6.449,81	12.376,01	2.020,34	1.444,55	23.410,66	3,23
India	2.846,77	2.281,83	2.875,91	3.181,10	2.928,08	2.936,40	3.918,21	20.968,30	2,89
Ethiopia	1.072,40	1.433,05	1.689,13	1.821,13	5.540,04	2.419,83	3.208,29	17.183,87	2,37
China	1.853,25	2.199,22	2.648,50	3.022,39	2.437,01	2.710,71	2.918,49	17.789,57	2,45
Afghanistan	932,29	1.260,74	1.781,09	2.678,98	2.733,27	3.544,15	4.532,27	17.462,80	2,41
Tanzania	1.080,69	1.459,43	1.755,54	1.528,64	5.563,92	2.748,53	2.314,69	16.451,44	2,27
Indonesia	1.295,58	1.959,85	1.395,77	2.709,67	2.733,82	2.687,28	3.430,42	16.212,39	2,24
Congo, Dem. Rep.	882,47	5.361,90	1.718,80	1.985,50	2.111,67	1.327,14	1.802,77	15.190,25	2,09
Pakistan	2.738,31	2.225,87	1.211,37	1.578,45	2.175,88	2.171,71	1.366,08	13.467,66	1,86
Ghana	584,45	883,26	2.264,96	1.498,22	5.205,63	1.097,09	1.280,03	12.813,64	1,77
Viet Nam	896,34	1.521,22	1.654,62	1.717,16	1.847,45	2.494,33	2.582,41	12.713,54	1,75
Mozambique	2.084,23	967,03	1.144,24	1.235,09	3.014,72	1.691,07	1.938,39	12.074,76	1,67
Uganda	660,14	921,35	1.189,80	1.201,21	4.759,87	1.628,74	1.659,29	12.020,41	1,66
Bangladesh	963,59	1.210,28	1.583,00	1.392,93	1.399,65	1.691,27	2.852,28	11.093,00	1,53
Zambia	585,25	771,69	1.045,88	1.766,46	4.046,01	926,22	1.096,37	12.237,89	1,41
Egypt	1.422,38	1.100,95	1.511,06	1.407,18	1.270,20	1.536,33	1.662,43	9.910,52	1,37
Cameroon	527,73	974,56	924,19	632,99	3.075,98	2.019,73	1.114,03	9.269,21	1,28
Sudan	224,48	377,34	839,56	1.717,05	1.855,94	1.967,15	2.219,47	9.200,99	1,27
Serbia	2.060,18	958,24	680,41	1.182,79	1.558,69	809,10	998,19	8.247,60	1,14
Madagascar	347,41	569,52	1.184,46	1.112,15	2.859,91	868,83	786,84	7.729,11	1,07
Senegal	437,37	486,28	1.150,93	789,07	2.899,14	779,89	1.055,43	7.598,11	1,05
Philippines	874,13	1.199,78	960,34	1.102,39	1.139,93	1.240,21	930,51	7.447,29	1,03
Malawi	329,86	489,93	533,27	587,07	2.816,63	1.722,69	815,37	7.294,81	1,01
Turkey	432,72	356,10	379,12	1.009,20	933,14	1.222,92	2.454,49	6.787,68	0,94
Mali	417,50	547,36	668,77	750,36	2.424,03	979,85	920,96	6.708,82	0,93
Palestinian Adm. Areas	364,62	503,81	594,99	774,61	1.015,67	1.373,38	2.059,87	6.686,94	0,92
Bolivia	827,30	733,80	1.138,48	580,68	2.174,84	512,10	578,71	6.545,90	0,90
Morocco	574,51	520,01	595,79	940,67	1.108,34	1.342,82	1.421,88	6.504,01	0,90
Kenya	380,62	584,95	705,25	741,51	1.027,28	1.348,83	1.527,85	6.316,29	0,87
Burkina Faso	371,24	496,99	583,60	666,06	1.849,13	891,00	960,71	5.818,71	0,80
Nicaragua	325,00	636,89	1.288,68	620,04	1.510,43	637,91	656,03	5.674,98	0,78
Sri Lanka	397,89	643,77	588,11	1.098,63	947,91	831,53	1.006,25	5.514,08	0,76
Colombia	453,96	810,32	554,80	706,70	1.008,33	728,87	1.003,22	5.266,19	0,73
Honduras	350,04	280,27	434,21	1.077,85	1.567,17	425,24	586,46	4.721,25	0,65
Guatemala	224,86	258,14	236,51	291,09	522,27	525,35	567,68	2.625,90	0,36
El Salvador	170,53	184,65	225,99	233,16	187,99	219,48	278,13	1.499,93	0,21
Costa Rica	34,36	46,26	56,97	47,89	56,27	119,04	110,01	470,81	0,06
Panama	20,34	48,21	48,91	41,16	55,78	41,69	46,05	302,13	0,04
Belice	8,93	9,09	8,49	10,41	9,64	14,49	18,67	79,73	0,01

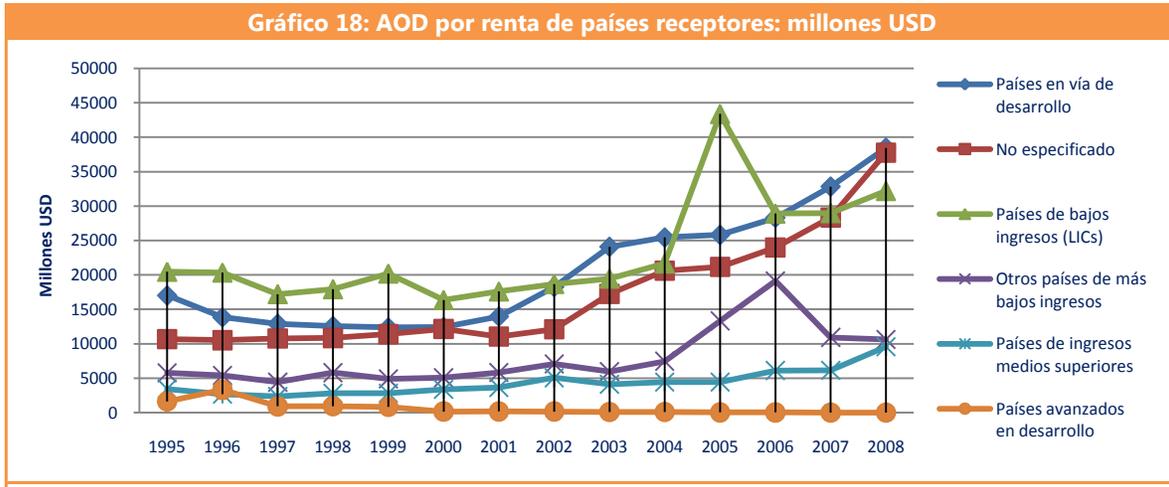
Fuente: Elaboración propia con datos del informe sobre financiación al desarrollo 2010 de la OCDE.

Los países receptores de ayuda, están siendo permanentemente clasificados, especialmente por las instancias financieras internacionales, por su nivel de crecimiento económico y por los ingresos per-cápita obtenidos. En este contexto, se conoce como países de ingresos superiores, de acuerdo al Banco Mundial, aquellos que superan los 10,726 dólares per cápita. Los países de renta media son los que oscilan en ingresos per capita de 876 a 10,725 dólares anuales. Y los de renta baja registran un ingreso per capita inferior a los 875 dólares por año. Sobre la base de estas categorías, que generalmente asumen el PIB como punto de partida para establecer los niveles de desarrollo, los países donantes han priorizado en términos de

ayuda a los que están como países de renta baja. La mayoría de países de América Latina y el Caribe tienen un estatus de renta media y es una razón para que los niveles de AOD vayan siendo cada vez menores. Este es un criterio no necesariamente lógico con la realidad objetiva de cada país. Los ingresos per capita se determinan asumiendo el PIB nacional entre los habitantes de cada país, lo que no significa que sea un ingreso real para cada persona. El promedio centroamericano de ingresos establece que el 20% de la población percibe cerca del 80% del total de los ingresos. Hay países que reciben una ayuda significativa aún teniendo ingresos de renta media. Aquí influyen factores geopolíticos (lucha contra el terrorismo, narco-

tráfico, intereses comerciales y de inversión, entre otros factores). Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, son los países de ingresos bajos

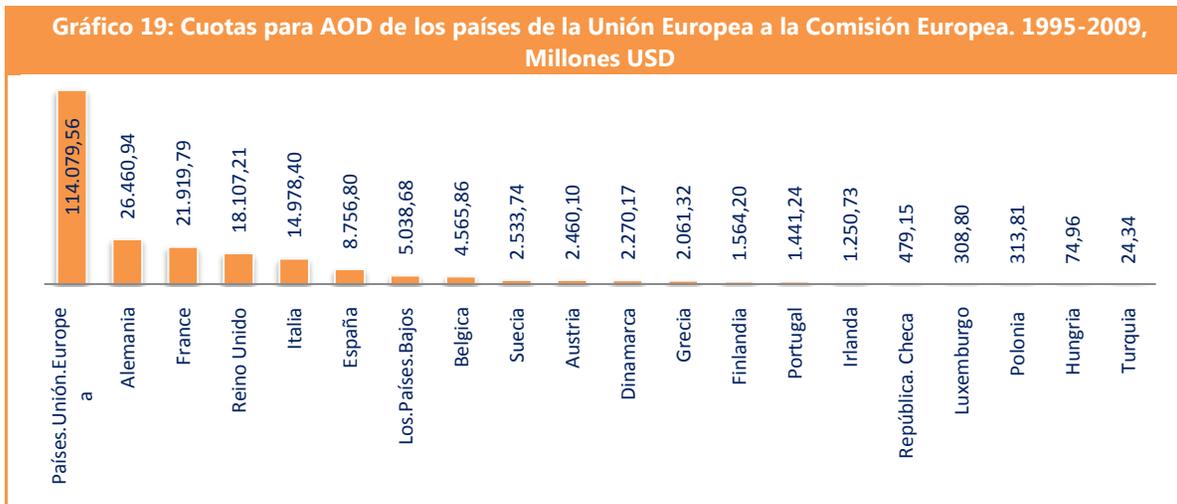
los que tienen la mayor intencionalidad de ayuda, seguido de los en vías de desarrollo (renta media).



Fuente: Elaboración propia con datos del informe sobre financiación al desarrollo 2010 de la OCDE.

Los países miembros de la Unión Europea canalizan un porcentaje anual de su ayuda para que por la vía de la Comisión Europea se implemente en los países receptores. En los registros de la AOD que hace la OCDE, se hace una separación de la ayuda que los países ejecutan directamente (bilateral y multilateral) y lo ejecutado por la Comisión Europea para evitar duplicidades de

registros. En el siguiente gráfico se establecen los importes que cada país miembro ha realizado para el período 1995-2009. Alemania es el país que más ayuda otorga con el 23% del total, seguido de Francia con un 19% y el Reino Unido con el 16%. En el caso de España el porcentaje canalizado es cercano al 7% del total global percibido por la Comisión Europea como AOD.



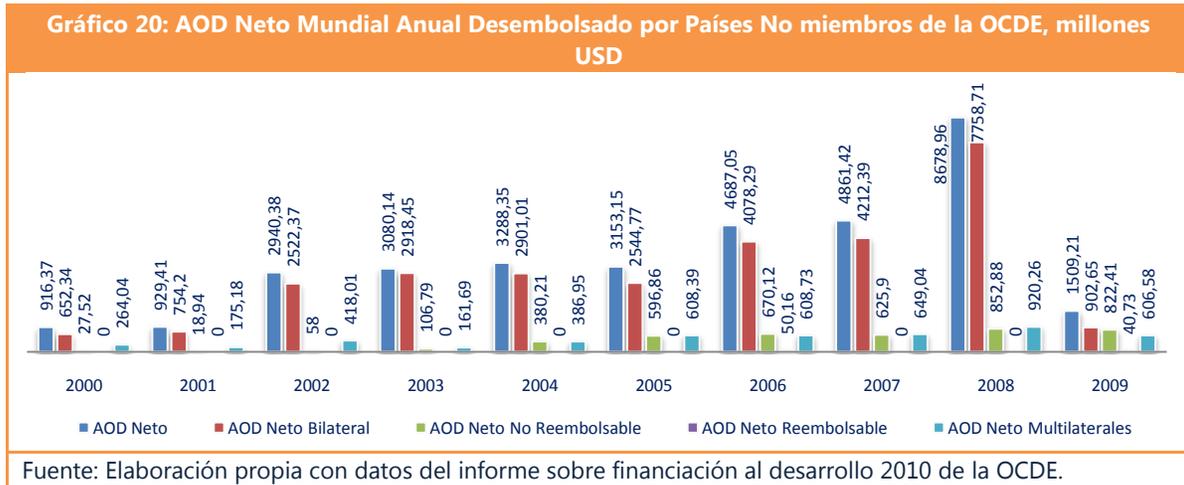
Fuente: Elaboración propia con datos del informe sobre financiación al desarrollo 2010 de la OCDE.

En los últimos años, ha existido un incremento de la ayuda que otros países no miembros de la OCDE o de reciente ingreso a esta organización, están generando para ayuda al desarrollo. La OCDE incluye en sus registros de AOD a determinados países o instancias multilaterales, en los

cuáles no están incluidos países que bajo el enfoque de cooperación Sur-Sur colaboran activamente en los países, en donde, generalmente participan los donantes tradicionales. En el gráfico se presentan los flujos de ayuda de los países no miembros de la OCDE, con las cifras

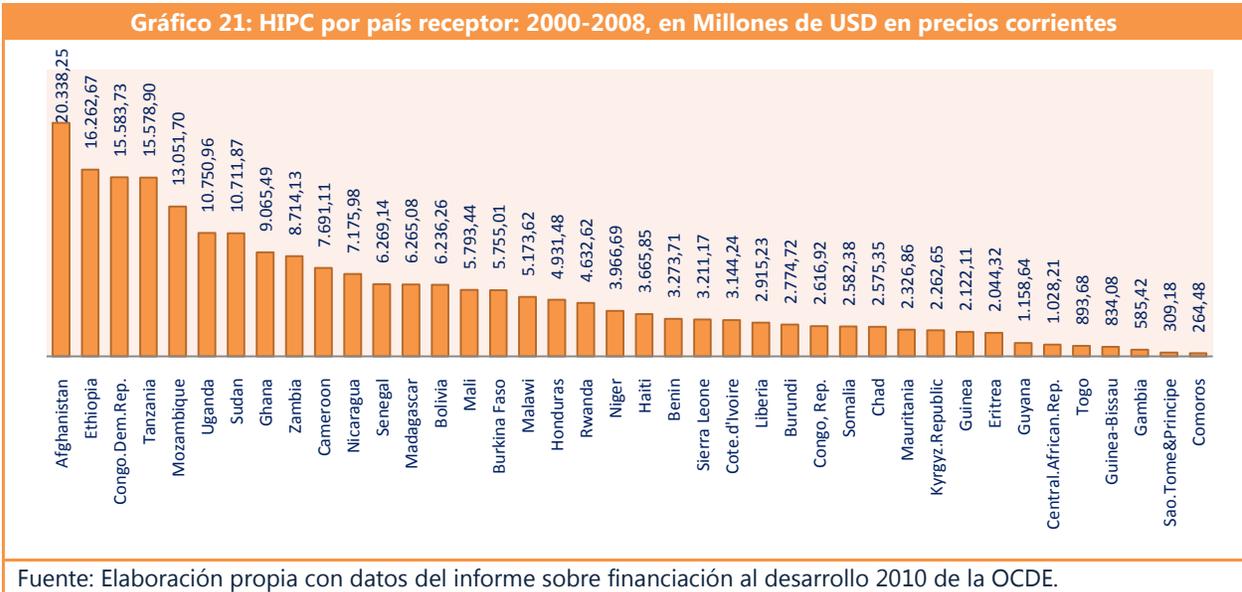
proporcionadas por esa misma institución. Se estima que más del 90% de la ayuda se canaliza por la vía bilateral. En términos de ayuda no reembolsable, los porcentajes son relativamente bajos sobre el total neto de ayuda (12% aproximadamente). Para el período 2000-2009 la

OCDE estima que se han canalizado más de 35,000 millones de AOD neto. En estos registros faltaría incluir la colaboración que países como Venezuela, Cuba, Brasil, Argentina, China, otros cooperantes Sur-Sur están otorgando en ayuda al desarrollo.



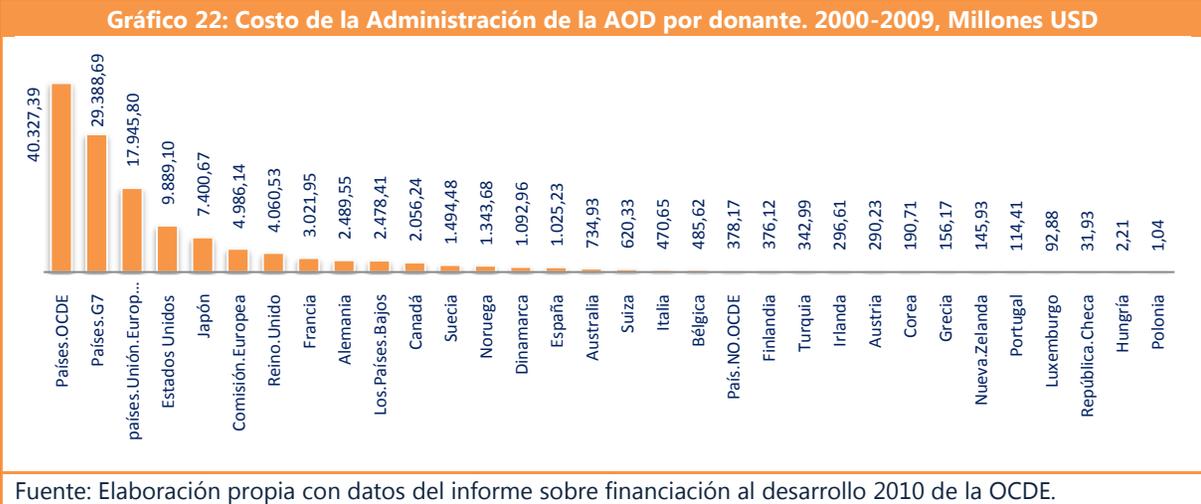
En los flujos de ayuda al desarrollo, los países donantes han incluido en los últimos 18 años los importes de cancelación de deuda que las instancias bilaterales y multilaterales acuerdan con los países receptores. Para diversos analistas, el incluir la condonación de deuda como AOD es uno de los factores en los cuáles se observa un incremento en términos netos de la ayuda global. Sin embargo, son diversos los señalamientos que se hacen a este procedimiento. En muchos de los casos, la condonación de deuda no es sinónimo de recursos financieros adicionales que puedan estar disponibles para temas de desarrollo. Generalmente lo que se acuerda es que los países ya no estarían pagando los servicios de deuda contraída, sino que esos recursos, que en principio los países deudores tendrían que trasladar a las instancias acreedoras, serían los fondos que se destinarían a inversión social (educación, medio ambiente, salud, seguridad, otros). La pregunta, entonces, es: ¿Qué tanto de estos recursos condonados

efectivamente son utilizados para fines de desarrollo? Y el otro cuestionamiento es, si estos recursos deben considerarse como parte del porcentaje de ayuda que los países desarrollados están comprometidos a trasladar en calidad de AOD. Y es importante considerar, que la mayoría de países que reciben condonación de deuda participan en la iniciativa HIPC, en la cual unas de las condiciones establecidas, son severas medidas de ajuste estructural y restricción de gasto público, lo que se traduce en una controversial contradicción a los objetivos que se determinan en la lógica de condonación de deuda para inversión social. En el gráfico 21 se hace un registro de los países que están dentro de la iniciativa HIPC y los montos que por país se han destinado en esta lógica. Si observamos los flujos de AOD que los países reciben en calidad de ayuda no reembolsable, son los mismos importes que se reflejan en este gráfico. Para Centro América, los países que son parte de HIPC son Nicaragua y Honduras.



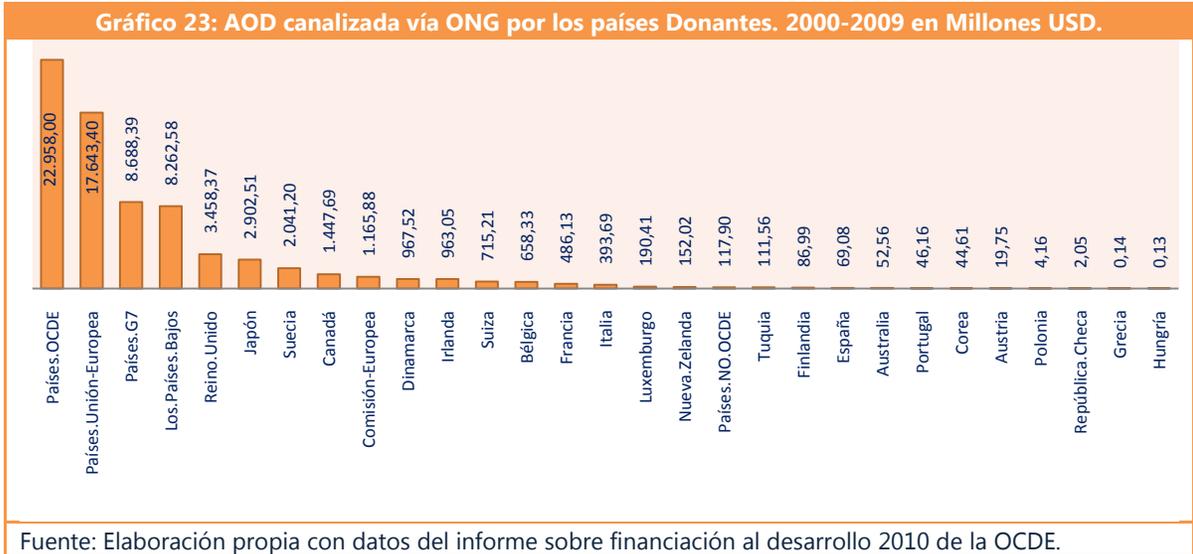
Existen partidas financieras que se contabilizan como AOD y que se determinan como costos para la administración de la AOD que cada donante establece. El porcentaje que se destina es diferente de un donante a otro. Para el período 2000-2009, el promedio registrado entre todos los donantes fue del 5% del total de la AOD establecida, de acuerdo a los datos de la OCDE.

Japón es uno de los países con mayor porcentaje para la administración de su ayuda con el 7%, Estados Unidos aplica el 5% y el promedio de la Unión Europea es del 4%. En el gráfico siguiente se establece en millones de dólares el costo que cada donante ha tenido en la administración de su ayuda en los últimos años.



La OCDE establece estimaciones de la ayuda que se canalizan por la vía de ONG internacionales. Los datos aquí presentados deben ser considerados como aproximaciones porque, de acuerdo a otras fuentes, los montos son menores a lo que las ONG reciben por parte de los países donantes. En términos generales, de acuerdo a estos datos, el porcentaje de ayuda via ONG represen-

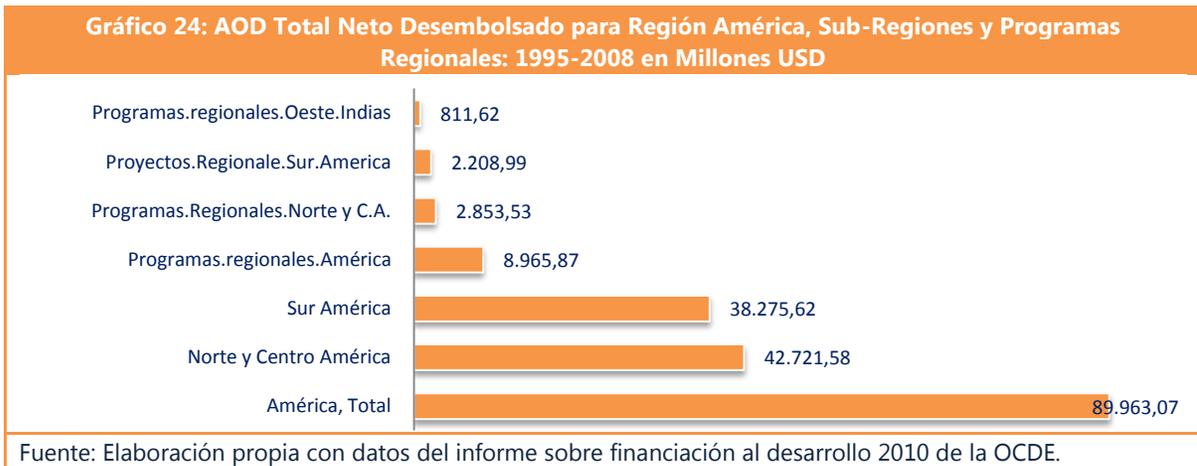
taría un 3% del total de la AOD mundial desembolsado para el período 2000-2009. De acuerdo al comportamiento de los donantes, la Unión Europea (Estados Miembros) canalizaría un 5% de su ayuda. Los Países Bajos sería el donante con mayor ayuda por esta vía. En el gráfico se establecen los montos canalizados a las ONG por cada donante.



### Ámbito de América Latina y el Caribe

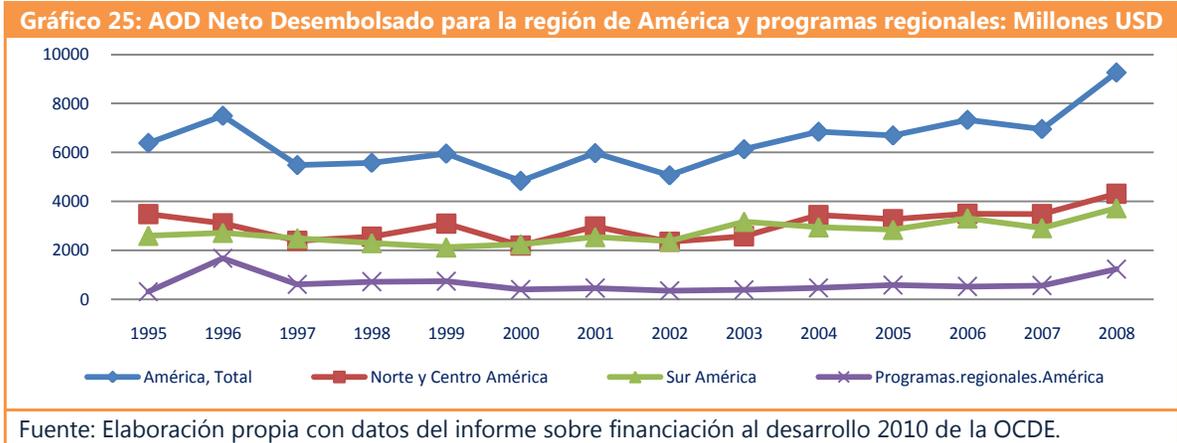
De acuerdo a los datos que la OCDE registra, la región de América (46 países) esta conformada por 33 países del Norte y Centro y 13 países del

Sur de América. Durante el período 1995-2008, la región recibió en AOD Neto 89,963 millones de dólares, que representa el 9% del total mundial. Los países del Norte y Centro América percibieron el 47.5% del total regional, los del Sur el 42.5% y en programas y proyectos de carácter regional se canalizaron el 10% restante. En el gráfico siguiente se registran los ingresos percibidos por sub-regiones y programas regionales.



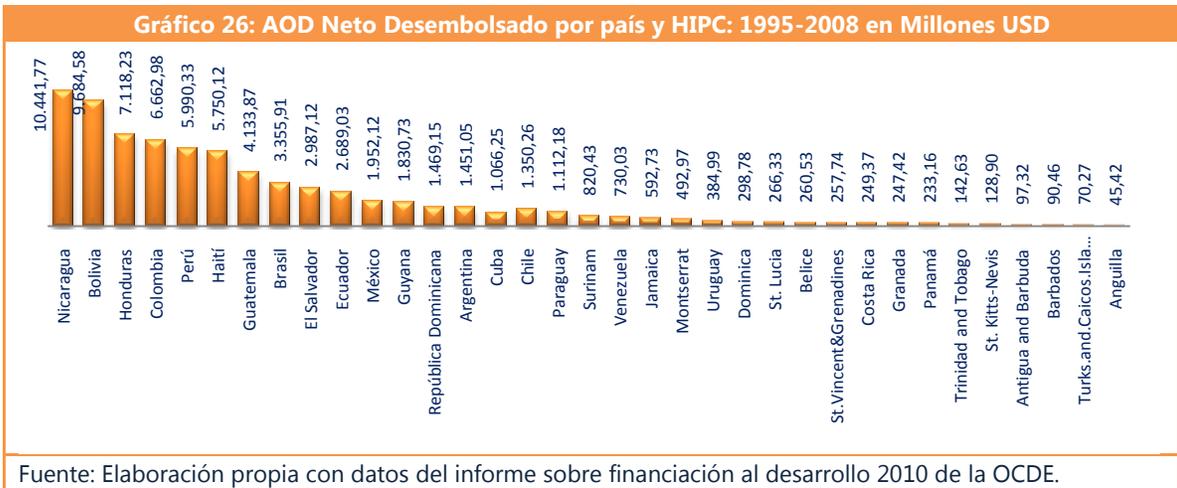
El flujo de ayuda en los últimos años, como se puede percibir en el gráfico siguiente, ha tenido un comportamiento irregular. Entre 1997 y el 2002, la ayuda fue lineal y es a partir del 2003 que inicia un proceso de ascendencia hasta el 2008. A partir del 2009 con proyecciones al 2012,

la AOD tendrá un comportamiento decreciente, entre otras causas por el factor de crisis internacional y por tener la mayoría de países un estatus de ingresos de renta media, lo que automáticamente los coloca como receptores no prioritarios de ayuda.



La tendencia de ayuda por país receptor ha tenido un comportamiento similar en todo el período de estudio. Los países que están dentro de la iniciativa HIPC, son los que mayor cooperación reciben en la región. Nicaragua, históricamente ha sido el primer receptor de ayuda, que ha significado un 11.5% del total canalizado para la región de América. Bolivia es el segundo mejor receptor con el 10.7%, seguido de Honduras con el 8%, Colombia el 7.4%, Perú el 6.6% y Haití 6.2%. Los siete primeros países que aparecen con mayor ayuda en el gráfico siguiente, en conjunto han percibido el 55% de toda la ayuda.

Para el caso de Nicaragua, Bolivia, Honduras, Perú y Haití, factores condicionantes de la ayuda son los indicadores sociales (pobreza, países con post-conflictos, vulnerabilidad ambiental y emergencias). Para el caso de Colombia, se suman aspectos de lucha contra el narcotráfico, lucha "anti-terrorista", entre otros factores. Para el caso de Guatemala, un factor determinante fue la "transición" política de una situación de conflicto armado a un proceso de pacificación, para lo cual se destinaron recursos financieros adicionales a los temas tradicionales de colaboración.



De acuerdo a la modalidad de ayuda, la canalizada por vía bilateral es la más representativa, para el caso de los países de la región de América. De manera excepcional, para el caso de los países que son parte de la iniciativa HIPC (Nicaragua, Honduras, Bolivia, Haití, Guyana), un alto porcentaje de la AOD neta es la que ha sido condonada desde las instancias multilaterales. La

Unión Europea (con la Comisión Europea), es quién más ayuda ha canalizado a los países de la región, con un 45% del total. Las instancias multilaterales (no incluyendo a la Comisión Europea), han canalizado un 15.4%. En el ámbito de los donantes, Estados Unidos ha desembolsado el 23% del total.

**Gráfico 27: AOD Neto Desembolsado por país por vía de financiamiento bilateral. 1995-2008 en Millones USD.**



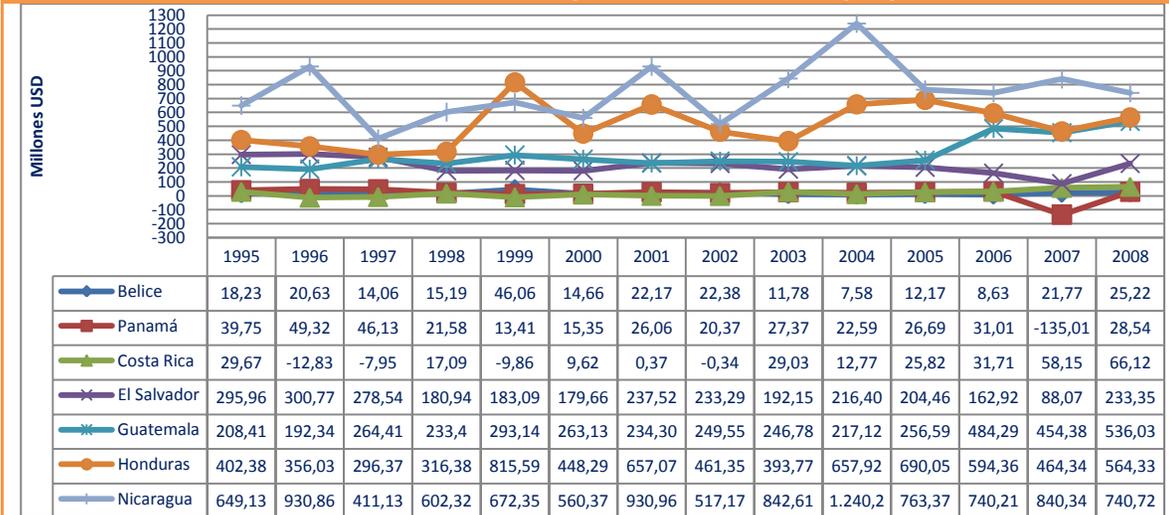
Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre Financiación al Desarrollo 2010 de la OCDE.

### Ámbito Centroamericano

En este apartado, se realizará un análisis más descriptivo sobre la AOD que se canaliza a los países centroamericanos (Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Se identificarán las principales modalidades, vías y sectores de intervención de la ayuda. El período de análisis será de 1995 a

2008. En el gráfico 28, se registra la AOD neto desembolsada a cada uno de los países de la región. Nicaragua es el país con mayor recepción de ayuda, los flujos han sido irregulares, con altibajos. El promedio de ayuda anual oscila alrededor de 750 millones de dólares en los últimos quince años. Honduras registra un promedio cercano a los 550 millones anuales y Guatemala un aproximado de 350 millones anuales.

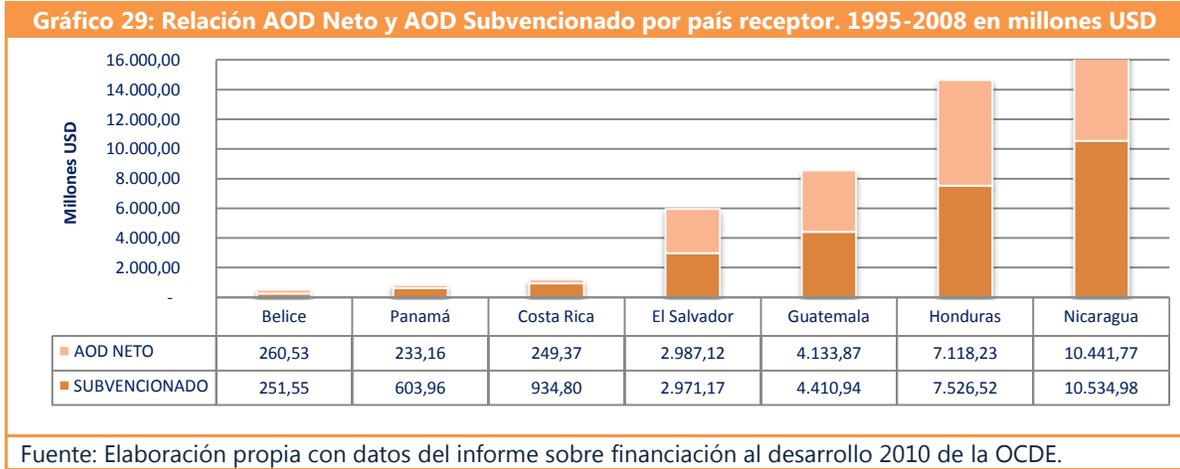
**Gráfico 28: AOD Total Neto Desembolsado por Todos los Donantes por país. Millones USD**



Fuente: Elaboración propia con datos del informe sobre financiación al desarrollo 2010 de la OCDE.

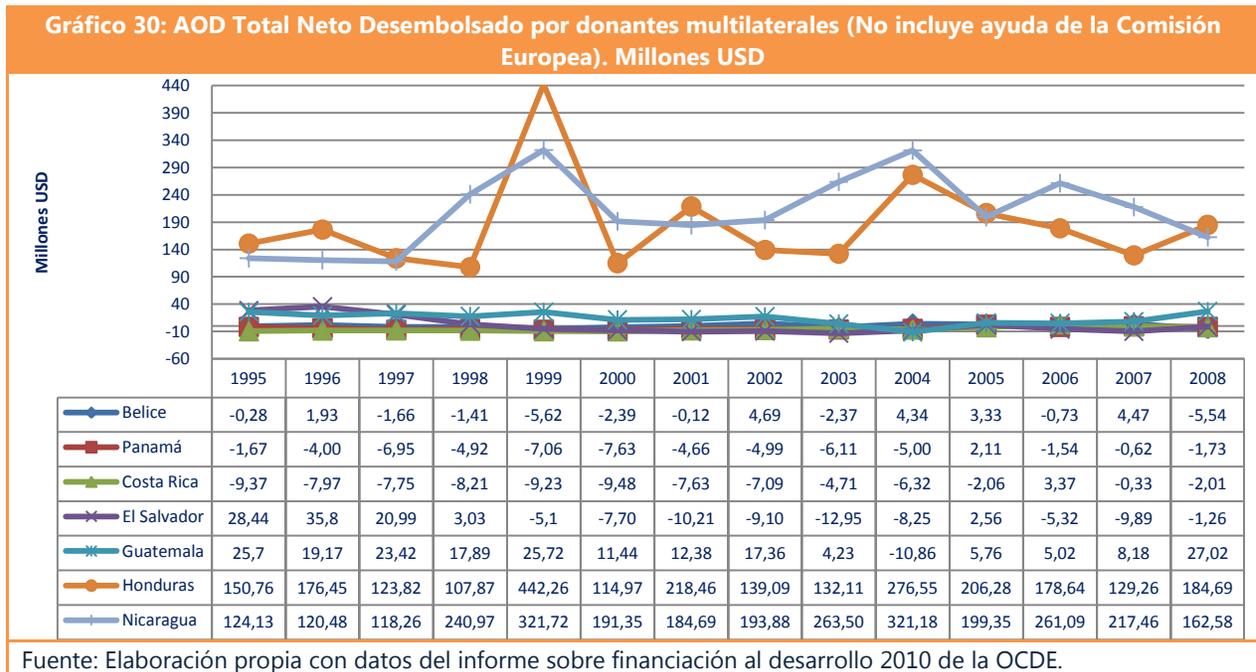
Como podemos observar en el gráfico 29, la ayuda en la totalidad de países ha llegado en calidad de no reembolsable. Para el caso de Nicaragua y Honduras, el total de la ayuda no ha llegado en calidad de financiamiento nuevo, sino

un porcentaje considerable está registrado como canje de deuda o condonación de deuda que los países tenían con los donantes en el marco de la iniciativa HIPC.



En el gráfico siguiente se observa, para el caso de Nicaragua y Honduras, que las instancias multilaterales han tenido un comportamiento importante en la canalización de fondos, fundamentalmente de la Comisión Europea que transfirió entre 1995 y el 2008 US\$ 967 millones (15% del

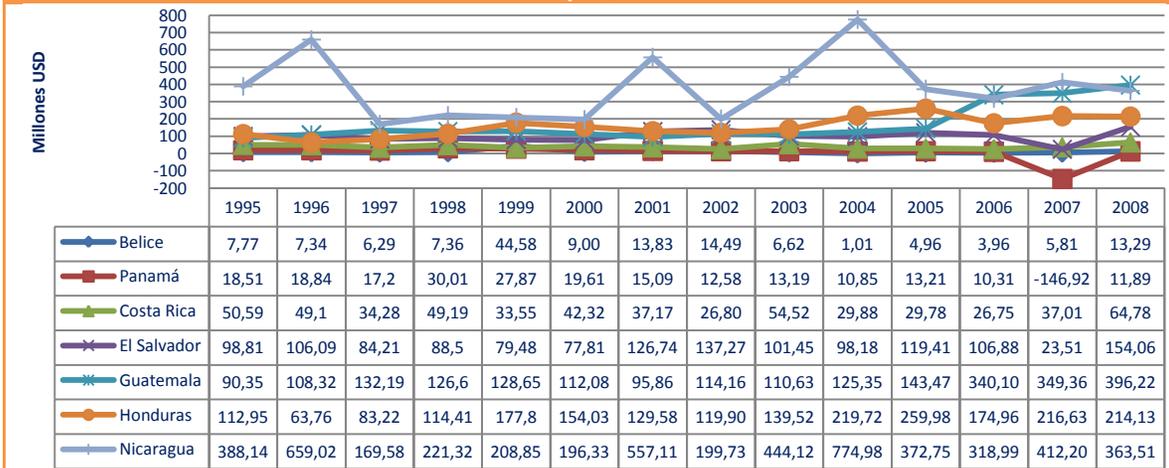
total multilateral). En el ámbito de la banca internacional, el BID es una de las instituciones con mayor registro (canalizó sólo para Nicaragua y Honduras, en el período 2000-2008 US\$ 2,373 millones, como parte de la ayuda HIPC, que en su mayor parte es condonación de deuda).



La ayuda que ha otorgado la Unión Europea (Estados Miembros + Comisión Europea) a los países Centroamericanos ha representado el 45% del total de fondos que han llegado a la región. En el gráfico 31 se registra la AOD por país que la UE ha canalizado durante el período 1995-2008. Nicaragua es el país con la mayor

recepción de ayuda de la UE con el 44%, seguido de Guatemala con el 20% y Honduras con el 18%. Nicaragua es el país que registra los flujos de ayuda más variables en términos de montos anuales.

**Gráfico 31: AOD Total Neto Desembolsado por países de la Unión Europea (incluyendo la ayuda de la Comisión Europea). Millones USD**

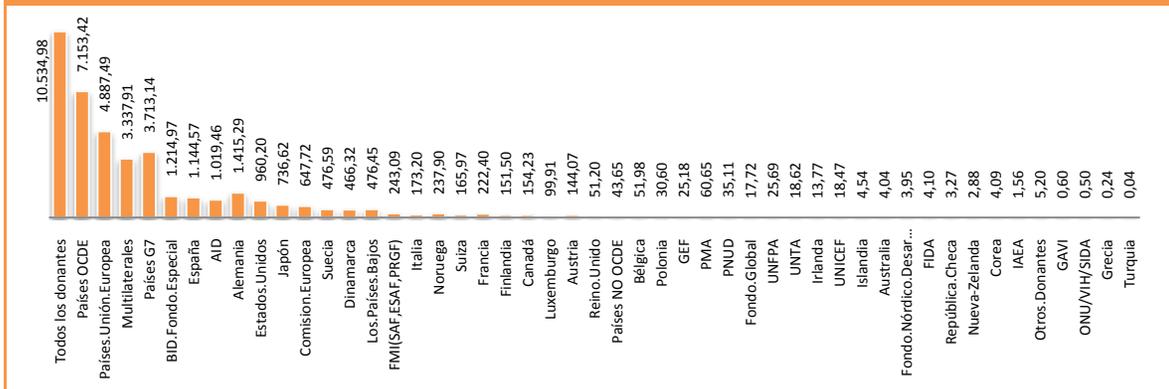


Fuente: Elaboración propia con datos del informe sobre financiación al desarrollo 2010 de la OCDE.

**Nicaragua:** es hasta el 2008, el país con mayor recepción de ayuda no reembolsable de toda América Latina y el Caribe. Esta tendencia se ha visto afectada en los últimos dos años (2009-2010 y se espera que continúe, de manera similar, en los próximos años) entre otras causas, como efecto de la crisis financiera internacional y la misma situación política interna del país. Entre las críticas que los donantes han externado en este marco están: temas de política interna (corrupción, ingobernabilidad, falta de diálogo político); cuestionamientos por el tipo de política exterior que lleva Nicaragua; y de parte del gobierno nicaragüense la denuncia hacia las políticas injerencistas de la Unión Europea y Estados Unidos en política interna y externa del país.

Otros cuestionamientos señalados al gobierno de Nicaragua van en relación a la cercanía que existe con los gobiernos de izquierda del Sur (especialmente con Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador), la participación en entidades como el ALBA y Petrocaribe, y la relación política que hay con países como Irán, Libia, Palestina, entre otros. En el gráfico 32 se registra la ayuda de cada donante en el período 1995-2008. Alemania es uno de los donantes más importantes, seguido del BID y AID (condonación de deuda), y España. Nicaragua es uno de los países que tiene cooperación Sur-Sur y en el cuál las cifras de ayuda son importantes, sobre todo con Venezuela y Cuba (no se tienen cifras sistematizadas) y no entran en las estadísticas que aquí se presentan.

**Gráfico 32: NICARAGUA: AOD Subvencionada desembolsada por donantes. 1995-2008 en millones de USD**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre Financiación al Desarrollo 2010 de la OCDE.

En el cuadro 22 se hace una referencia de cada uno de los sectores (sub-sectores y temas), que de acuerdo a información de la OCDE, se ha desembolsado en AOD. En el cuadro se registran los montos anuales desembolsados brutos y no reembolsables distribuidos en inversiones sociales, de servicios, infraestructura, productivos y multisectoriales. De igual forma se hace referencia a los recursos destinados a emergencias, seguridad ali-

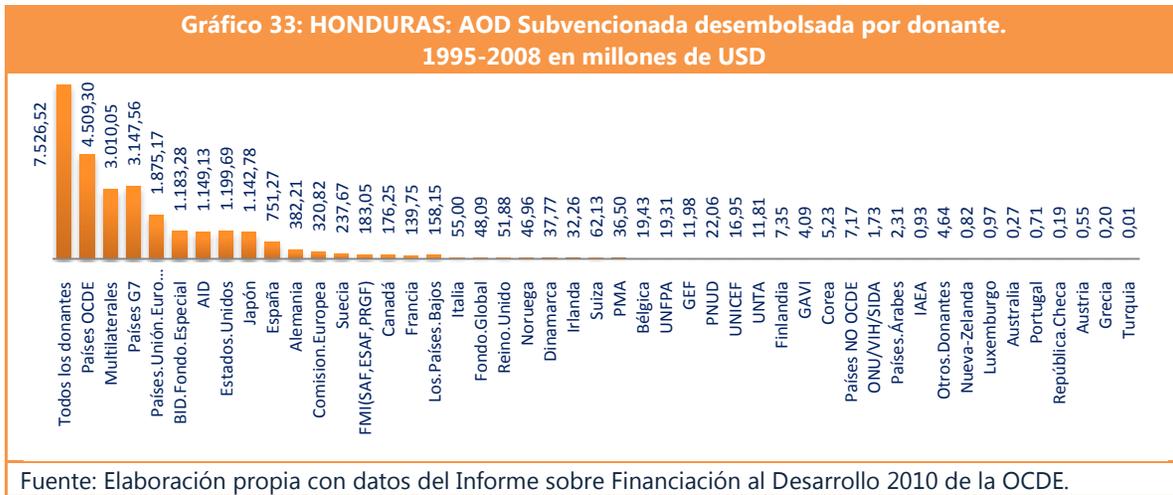
mentaria, condonación de deuda, administración de la ayuda de los donantes, canalización de ayuda vía ONG, entre otros. Uno de los temas priorizados es el de infraestructura social y servicios, sobre todo en lo relacionado a la gobernabilidad, acompañamiento a la sociedad civil, educación y salud. Como se puede observar en el inciso VII, las acciones relacionadas a condonación de deuda representan un importante flujo de ayuda.

Cuadro 22: NICARAGUA: Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)								
AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>TODOS LOS SECTORES</b>	244,42	502,09	1.152,22	522,40	1.422,59	546,57	594,95	4.985,25
<b>TOTAL ASIGNADO POR SECTOR (I+II+III+IV)</b>	149,48	186,51	220,26	264,51	338,53	441,02	453,52	2.053,84
<b>I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS</b>	96,60	124,73	140,15	168,19	186,15	255,79	255,49	1.227,10
Educación	13,30	20,40	13,66	45,41	55,16	58,64	59,34	265,91
Educación Nivel no Especificado	1,35	3,08	4,04	23,33	26,56	23,28	21,71	103,35
Educación Básica	5,87	10,05	3,85	8,03	20,43	25,47	26,84	100,55
Educación Secundaria	1,97	1,50	2,58	8,37	6,07	7,27	7,79	35,55
Educación Post-Secundaria	4,11	5,77	3,19	5,68	2,10	2,62	3,00	26,47
Salud	9,48	22,81	20,29	29,19	34,12	46,71	50,15	212,75
Salud General	6,29	17,46	8,03	8,28	10,70	15,97	19,25	85,97
Salud Básica	3,20	5,35	12,26	20,91	23,42	30,74	30,90	126,78
Población/Programas de Salud Reproductiva	17,56	15,12	15,80	11,67	18,58	20,03	25,83	124,60
Abastecimiento de agua y saneamiento	16,71	11,23	10,27	10,93	7,03	25,10	26,87	108,13
Gobernabilidad y Sociedad civil	25,48	34,01	45,98	45,71	48,85	78,54	70,93	349,50
Gobernabilidad y sociedad civil en General	24,72	30,91	42,16	42,22	44,36	74,83	69,39	328,58
Conflicto, Paz y Seguridad	0,76	3,10	3,82	3,49	4,49	3,71	1,55	20,91
Otros en infraestructura social y servicios	14,07	21,17	34,15	25,28	22,41	26,76	22,37	166,22
<b>II. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS</b>	7,95	4,17	16,44	33,75	27,18	35,02	46,73	171,22
Transporte y Almacenamiento	5,22	1,24	11,34	21,61	16,20	26,98	33,49	116,09
Comunicaciones	0,01	0,59	1,03	0,50	0,45	0,35	0,18	3,12
Energía	0,47	0,17	0,28	0,76	3,41	3,68	2,13	10,88
Banca y servicios financieros	1,15	0,80	1,81	4,07	4,32	1,28	8,16	21,59
Negocios y otros servicios	1,10	1,36	1,98	6,81	2,79	2,73	2,77	19,53
<b>III. SECTORES PRODUCTIVOS</b>	29,48	25,87	32,22	34,32	58,15	73,87	70,88	324,77
Agricultura, Forestal y Pesca	26,77	20,20	24,36	24,38	49,58	59,00	57,63	261,92
Agricultura	26,35	18,09	21,35	21,42	42,73	50,50	55,09	235,52
Forestal	0,11	1,80	2,16	0,91	1,78	2,32	2,16	11,24
Pesca	0,32	0,31	0,86	2,05	5,06	6,18	0,38	15,15
Industria, Minería y Construcción	2,43	5,37	6,30	8,66	6,14	10,52	6,93	46,36
Industria	2,43	5,30	6,06	8,55	6,14	10,45	6,86	45,78
Minería	..	0,07	0,08	0,12	0,00	0,01	0,08	0,35
Construcción	..	..	0,16	..	..	0,07	..	0,23
Políticas comerciales y regulaciones	0,27	0,11	1,47	1,10	2,23	2,25	3,34	10,76
Turismo	..	0,20	0,09	0,18	0,19	2,10	2,97	5,74
<b>IV. MULTISECTORES / TEMAS TRANSVERSALES</b>	15,45	31,75	31,45	28,25	67,06	76,35	80,43	330,75
Protección Medio Ambiente, General	3,67	4,99	4,95	3,96	7,68	13,48	11,10	49,82
Otros multi-sectores	11,78	26,76	26,50	24,30	59,39	62,88	69,33	280,93
<b>V. AYUDA TEMAS BASICOS/PROGRAMAS GENERALES</b>	28,91	38,66	25,10	59,00	61,37	49,18	45,00	307,22
Apoyo presupuestario general	12,79	16,38	14,43	22,32	36,04	26,56	22,52	151,04
Ayuda Alimentaria/Seguridad alimentaria	16,12	22,28	10,67	22,15	25,33	22,62	22,48	141,66
Otros programas	..	..	..	14,53	..	..	..	14,53
<b>VII. ACCIONES RELACIONADAS A DEUDA</b>	15,39	241,48	861,12	157,52	985,55	5,07	58,25	2.324,38
<b>VIII. AYUDA HUMANITARIA</b>	17,64	11,71	5,30	22,20	25,45	33,78	26,19	142,27
Respuesta a emergencias	16,56	8,85	5,23	2,95	3,13	19,86	15,86	72,44
Ayuda para la reconstrucción y rehabilitación	1,07	2,86	0,07	19,25	22,29	12,48	7,12	65,15
Prevención de desastres y riesgos	..	..	..	..	0,03	1,44	3,22	4,69
<b>IX. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES</b>	0,51	0,65	1,19	0,30	2,04	2,74	3,48	10,90
<b>X. AYUDA VIA ONGs</b>	6,01	11,02	17,55	16,09	7,10	5,84	4,96	68,57
<b>XII. ASIGNACIONES SIN ESPECIFICAR</b>	26,49	12,05	21,70	2,77	2,55	8,94	3,55	78,05

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2010.

**Honduras:** está dentro de los países miembros de la iniciativa HIPC, conjuntamente con Nicaragua. Por la misma vulnerabilidad socioeconómica (pobreza, emergencias, endeudamiento), son considerados prioridad para la ayuda internacional. Entre los mayores donantes está la Unión Europea como región (Estados miembros y Comisión Europea) que representa el 29% del total; el BID (15.7%) y AID (15.2%) por sus importes registrados en calidad de condonación de deuda; Estados Unidos (16%), Japón (15%) y España (10%). En el ámbito bilateral, Estados Unidos es el mejor donante con el 15%, seguido de Japón con

el 14% y España con el 10%. A partir del 2009, Honduras sufre una reducción considerable de la AOD internacional como muestra de rechazo al golpe de Estado de junio 2009. La tendencia será similar (2010) y se estima que se verá regularizada a partir del 2011. Siendo uno de los países con indicadores de mayor vulnerabilidad social, económica y política, con efectos directos por las emergencias ambientales, la ayuda al desarrollo se ha transformado históricamente en un pilar de importancia en la inversión social. En el gráfico se hace una relación de la ayuda por cada uno de los donantes en el período 1995-2008.



En los temas sectoriales, en el período 2002-2008, la mayor inversión se realizó en infraestructura social y servicios (855 millones de dólares) y en acciones multisectoriales (238 millones de USD). En el cuadro 23 se indican cada uno de los sectores, sub-sectores y temas en los cuáles existieron desembolsos de ayuda. Se puede observar que el financiamiento des-

tinado a las acciones de deuda se aproxima a los 2,300 millones de dólares en este período. Los sub-sectores priorizados en temas de inversión son la gobernabilidad y acciones con la sociedad civil. La educación y la salud representan importantes registros de ayuda. La ayuda alimentaria es otra prioridad para los donantes y las acciones multisectoriales.

**Cuadro 23: HONDURAS**  
**Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)**

AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>TODOS LOS SECTORES</b>	230,69	189,02	292,60	907,88	1.493,99	354,95	487,37	3.956,50
<b>TOTAL ASIGNADO POR SECTOR (I+II+III+IV)</b>	103,11	134,74	176,94	170,72	195,75	229,89	295,92	1.307,09
<b>I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS</b>	56,83	88,88	120,78	117,27	131,28	157,14	182,96	855,14
Educación	9,02	21,11	19,45	28,97	41,91	28,89	36,43	185,78
Educación Nivel no Especificado	1,92	2,72	4,86	13,39	8,29	5,20	11,29	47,67
Educación Básica	4,89	15,65	12,36	11,18	16,58	11,09	20,93	92,67
Educación Secundaria	1,36	0,64	0,88	2,65	15,65	10,68	2,58	34,45
Educación Post-Secundaria	0,85	2,10	1,35	1,74	1,40	1,92	1,62	10,99
Salud	8,84	14,84	27,52	21,64	16,01	19,74	20,09	128,67
Salud General	2,30	8,98	14,47	4,12	4,76	3,51	1,92	40,06
Salud Básica	6,53	5,85	13,04	17,53	11,25	16,23	18,17	88,61
Población/Programas de Salud Reproductiva	5,49	10,55	16,73	12,97	12,07	17,18	32,48	107,46
Abastecimiento de agua y saneamiento	10,38	9,67	10,42	8,36	12,46	20,57	19,36	91,23

Gobernabilidad y Sociedad civil	13,77	17,41	28,35	29,64	33,94	38,75	47,04	208,91
Gobernabilidad y sociedad civil en General	13,76	17,40	28,28	29,51	33,60	38,09	46,37	207,01
Conflicto, Paz y Seguridad	0,02	0,01	0,07	0,13	0,34	0,66	0,67	1,90
Otros en infraestructura social y servicios	9,34	15,29	18,31	15,68	14,88	32,01	27,56	133,08
<b>II. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS</b>	<b>22,57</b>	<b>7,15</b>	<b>2,11</b>	<b>3,67</b>	<b>6,01</b>	<b>14,58</b>	<b>35,78</b>	<b>91,86</b>
Transporte y Almacenamiento	21,63	5,41	0,88	1,03	4,33	5,54	27,52	66,35
Comunicaciones	..	0,91	0,05	0,18	0,22	0,18	0,35	1,89
Energía	0,17	0,20	0,15	0,52	0,38	7,49	3,62	12,53
Banca y servicios financieros	0,53	0,11	0,40	0,14	0,25	0,48	3,52	5,43
Negocios y otros servicios	0,25	0,52	0,63	1,79	0,83	0,89	0,77	5,67
<b>III. SECTORES PRODUCTIVOS</b>	<b>8,04</b>	<b>16,10</b>	<b>15,34</b>	<b>12,66</b>	<b>12,98</b>	<b>17,96</b>	<b>39,13</b>	<b>122,20</b>
Agricultura, Forestal y Pesca	6,88	12,66	11,97	9,54	8,23	13,00	30,85	93,14
Agricultura	4,67	8,45	7,72	4,69	7,10	11,67	29,39	73,68
Forestal	1,05	4,01	3,78	4,31	0,86	0,71	1,26	15,98
Pesca	1,17	0,20	0,48	0,55	0,27	0,62	0,20	3,48
Industria, Minería y Construcción	0,93	2,52	1,63	2,10	3,71	3,80	6,08	20,76
Industria	0,93	2,40	1,57	2,07	3,46	3,75	6,08	20,25
Minería	..	0,12	0,03	0,03	0,25	0,05	..	0,47
Construcción	..	..	0,03	..	..	..	..	0,03
Políticas comerciales y regulaciones	..	0,38	1,06	0,29	0,25	0,31	1,45	3,75
Turismo	0,23	0,53	0,68	0,72	0,79	0,85	0,74	4,55
<b>IV. MULTISECTORES / TEMAS TRANSVERSALES</b>	<b>15,67</b>	<b>22,62</b>	<b>38,71</b>	<b>37,12</b>	<b>45,49</b>	<b>40,21</b>	<b>38,06</b>	<b>237,88</b>
Protección Medio Ambiente, General	3,26	6,06	4,63	5,06	3,60	10,39	8,17	41,17
Otros multi-sectores	12,41	16,57	34,08	32,06	41,89	29,82	29,89	196,71
<b>V. AYUDA PARA TEMAS BASICOS/PROGRAMAS GENERALES</b>	<b>15,25</b>	<b>15,48</b>	<b>24,48</b>	<b>35,10</b>	<b>40,67</b>	<b>18,88</b>	<b>19,38</b>	<b>169,24</b>
Apoyo presupuestario general	3,99	..	12,79	..	..	0,06	..	16,84
Ayuda Alimentaria/Seguridad alimentaria	11,26	15,48	11,69	30,56	40,67	18,83	19,38	147,86
Otros programas	..	..	..	4,54	..	..	..	4,54
<b>VII. ACCIONES RELACIONADAS A DEUDA</b>	<b>45,93</b>	<b>4,17</b>	<b>75,87</b>	<b>669,80</b>	<b>1.243,31</b>	<b>91,02</b>	<b>152,64</b>	<b>2.282,73</b>
<b>VIII. AYUDA HUMANITARIA</b>	<b>8,63</b>	<b>24,41</b>	<b>2,34</b>	<b>17,90</b>	<b>9,68</b>	<b>11,15</b>	<b>13,03</b>	<b>87,15</b>
Respuesta a emergencias	8,33	4,75	1,97	2,33	3,28	3,41	9,12	33,19
Ayuda para la reconstrucción y rehabilitación	0,30	19,66	0,36	15,57	6,31	6,49	0,81	49,51
Prevención de desastres y riesgos	..	..	..	..	0,09	1,25	3,10	4,44
<b>IX. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES</b>	<b>0,11</b>	<b>0,30</b>	<b>0,72</b>	<b>0,42</b>	<b>0,16</b>	<b>0,41</b>	<b>0,95</b>	<b>3,08</b>
<b>X. AYUDA VIA ONGs</b>	<b>4,02</b>	<b>4,55</b>	<b>9,42</b>	<b>11,50</b>	<b>3,45</b>	<b>1,08</b>	<b>2,83</b>	<b>36,84</b>
<b>XI. REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DONANTES</b>	<b>0,01</b>	<b>..</b>	<b>0,01</b>	<b>..</b>	<b>0,00</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0,03</b>
<b>XII. ASIGNACIONES SIN ESPECIFICAR</b>	<b>53,62</b>	<b>5,38</b>	<b>2,82</b>	<b>2,44</b>	<b>0,96</b>	<b>2,52</b>	<b>2,61</b>	<b>70,34</b>

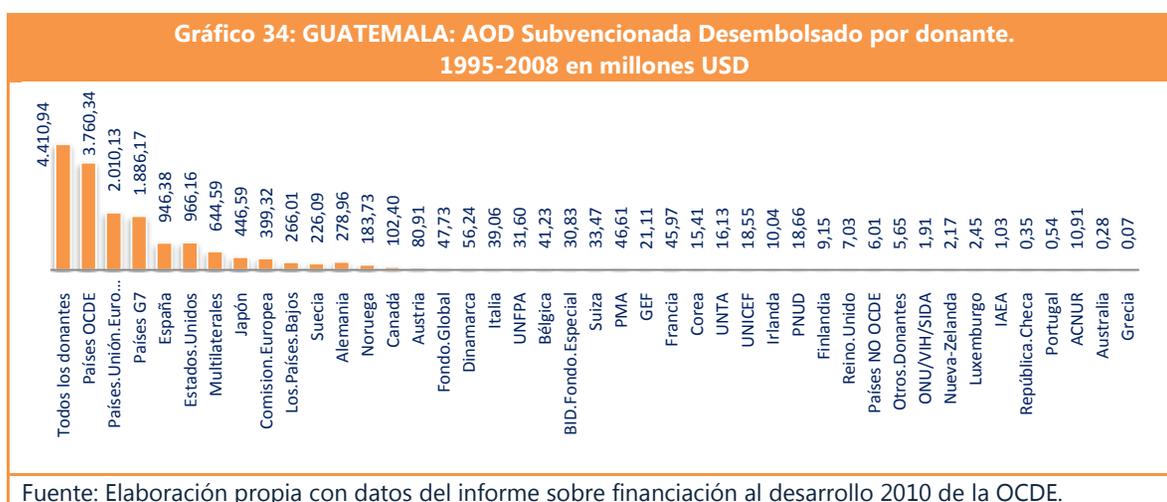
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2010.

**Guatemala:** en términos de AOD está considerada un receptor de ayuda de mediana prioridad para los donantes. Está definida en la actualidad, como un país de renta media y los flujos de cooperación no son estables, en términos de montos y prioridades temáticas. A partir de 1995, a raíz de la firma de la paz, la ayuda sufrió un aumento sensible, sobre todo en temas de carácter social y en aspectos de gobernabilidad. A raíz del paso del Huracán Mitch en 1998 y la Tormenta Stan en el 2005, la ayuda se intensifica en temas relacionados a la vulnerabilidad ambiental, reconstrucción y atención a emergencias. Entre los donantes con mayor cooperación hacia el país está la Unión Europea (Estados Miembros + Comisión Europea) que han representado durante el período 1995-2008 el 55% del total de la ayuda no reembolsable que ha llegado al país de

acuerdo a la OCDE. Como país donante, Estados Unidos es el mayor cooperante con el 21.9%, seguido de España con el 21.5% y Japón con el 10%. A nivel de las instancias multilaterales, en conjunto canalizaron el 14.5% del total (Comisión Europea ha canalizado el 9%). La tendencia de los flujos de AOD para los próximos años será menor a la recibida en los últimos años. El crecimiento de la ayuda ha estado influenciado por acciones de canje de deuda, especialmente de España. Estas acciones han provocado que los registros de ayuda se incrementen considerablemente. Los donantes tienen en la actualidad la demanda hacia el Estado de Guatemala para que éste fortalezca su capacidad de coordinación y gestión de la ayuda internacional que recibe y su compromiso de cumplimiento con los porcentajes financieros de contrapartida. Será necesario for-

tales mecanismos de diálogo y concertación política entre todos los actores relacionados al desarrollo y sobre todo, la exigencia para avanzar en el cumplimiento de la Declaración de París y

de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el siguiente gráfico se hace la relación de AOD no reembolsable por donante que Guatemala ha recibido en los últimos 15 años.



En términos sectoriales de acuerdo a la OCDE, para el período 2002-2008 se canalizaron más de 2,500 millones de dólares brutos no reembolsables. La infraestructura social y de servicios fue el sector más priorizado, sobre todo en temas de gobernabilidad, educación y salud. Los otros sectores tuvieron un comportamiento de flujo de

ayuda de menor cuantía. En términos de condonación de deuda se registra un aproximado a los 560 millones de dólares, provenientes fundamentalmente de España. La ayuda alimentaria y la ayuda de emergencias, fueron temas de interés para los donantes como se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 24: GUATEMALA**  
**Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)**

AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>TODOS LOS SECTORES</b>	212,61	242,11	219,00	278,31	513,39	524,52	565,15	2.555,08
<b>TOTAL ASIGNADO POR SECTOR (I+II+III+IV)</b>	155,89	191,90	179,21	196,01	246,20	273,65	335,80	1.578,65
<b>I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS</b>	101,43	127,61	106,40	141,24	179,19	202,08	243,87	1.101,83
Educación	19,29	18,97	22,73	25,21	32,03	22,12	47,05	187,41
Educación Nivel no Especificado	2,66	2,62	4,33	3,78	6,42	6,61	14,49	40,90
Educación Básica	6,12	9,87	9,87	12,52	14,68	7,48	22,60	83,15
Educación Secundaria	6,80	1,62	2,06	2,33	2,83	2,80	4,96	23,41
Educación Post-Secundaria	3,71	4,86	6,48	6,58	8,09	5,24	5,00	39,96
Salud	15,33	29,39	8,00	16,54	25,22	28,72	31,87	155,07
Salud General	3,77	12,36	3,66	2,31	5,10	4,46	6,69	38,36
Salud Básica	11,57	17,03	4,34	14,23	20,12	24,26	25,18	116,71
Población/Programas de Salud Reproductiva	22,93	16,29	17,79	8,89	9,25	16,17	35,34	126,66
Abastecimiento de agua y saneamiento	6,43	11,28	11,70	17,13	25,17	14,71	8,56	94,97
Gobernabilidad y Sociedad civil	28,12	41,34	38,99	61,93	73,25	101,06	97,31	442,00
Gobernabilidad y sociedad civil en General	26,48	37,95	38,35	57,45	70,87	96,71	88,41	416,21
Conflicto, Paz y Seguridad	1,64	3,39	0,64	4,48	2,38	4,35	8,90	25,79
Otros en infraestructura social y servicios	9,33	10,35	7,19	11,54	14,26	19,30	23,75	95,71
<b>II. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS</b>	0,86	3,47	3,99	4,85	5,09	7,62	7,32	33,20
Transporte y Almacenamiento	..	0,98	1,49	1,47	1,15	3,27	2,92	11,27
Comunicaciones	0,02	0,12	0,16	0,06	1,75	1,45	1,22	4,78
Energía	0,04	0,01	..	0,12	0,03	1,27	0,91	2,39
Banca y servicios financieros	0,18	0,57	0,64	1,08	0,53	0,73	0,86	4,58
Negocios y otros servicios	0,62	1,79	1,70	2,12	1,64	0,89	1,42	10,18
<b>III. SECTORES PRODUCTIVOS</b>	16,41	14,07	20,28	15,72	14,44	18,83	28,36	128,10
Agricultura, Forestal y Pesca	14,72	10,72	17,26	9,75	9,23	10,42	17,34	89,44
Agricultura	11,26	6,61	15,19	7,13	8,20	8,86	15,68	72,94

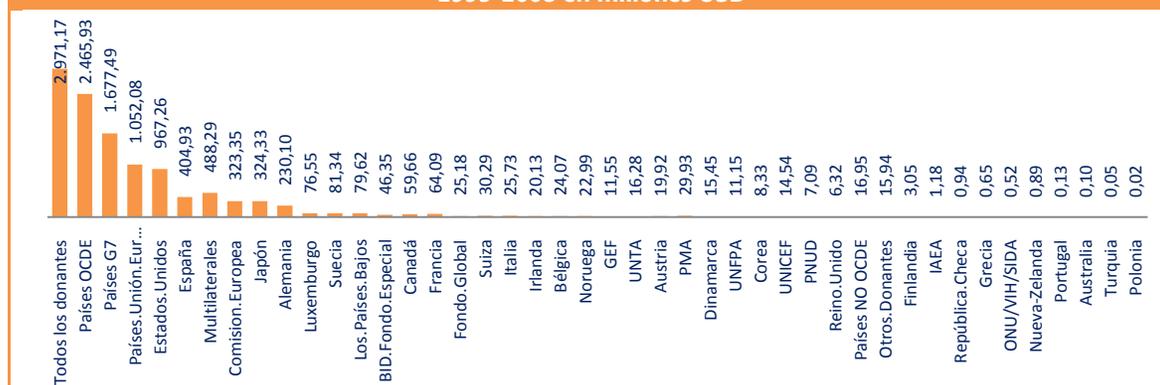
Forestal	3,35	3,87	1,54	2,15	0,64	1,15	1,62	14,33
Pesca	0,11	0,24	0,53	0,47	0,38	0,40	0,04	2,18
Industria, Minería y Construcción	1,15	3,24	2,82	3,11	1,63	1,60	6,43	19,98
Industria	1,15	3,24	2,80	3,10	1,62	1,60	2,15	15,65
Minería	..	..	..	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
Construcción	..	..	0,02	0,01	0,01	..	4,27	4,32
Políticas comerciales y regulaciones	0,17	0,09	0,06	2,55	3,02	6,42	3,65	15,96
Turismo	0,38	0,01	0,14	0,30	0,56	0,39	0,94	2,73
<b>IV. MULTISECTORES / TEMAS TRANSVERSALES</b>	<b>37,18</b>	<b>46,75</b>	<b>48,55</b>	<b>34,20</b>	<b>47,48</b>	<b>45,12</b>	<b>56,24</b>	<b>315,52</b>
Protección Medio Ambiente, General	6,84	7,85	11,00	11,45	7,60	14,72	17,31	76,76
Otros multi-sectores	30,35	38,90	37,55	22,76	39,88	30,40	38,93	238,76
<b>V. AYUDA TEMAS BASICOS/PROGRAMAS GENERALES</b>	<b>6,85</b>	<b>30,05</b>	<b>22,32</b>	<b>27,43</b>	<b>37,75</b>	<b>25,88</b>	<b>31,18</b>	<b>181,46</b>
Apoyo presupuestario general	4,79	..	..	..	..	..	0,01	4,80
Ayuda Alimentaria/Seguridad alimentaria	2,06	30,05	22,32	27,43	37,75	25,88	31,17	176,66
Otros programas	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>VII. ACCIONES RELACIONADAS A DEUDA</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>179,33</b>	<b>200,98</b>	<b>179,92</b>	<b>560,23</b>
<b>VIII. AYUDA HUMANITARIA</b>	<b>26,38</b>	<b>6,33</b>	<b>1,45</b>	<b>36,00</b>	<b>40,08</b>	<b>18,30</b>	<b>12,33</b>	<b>140,86</b>
Respuesta a emergencias	24,99	5,49	1,33	30,72	29,66	5,26	6,16	103,61
Ayuda para la reconstrucción y rehabilitación	1,39	0,83	..	5,00	9,88	12,29	3,52	32,92
Prevención de desastres y riesgos	..	..	0,12	0,28	0,53	0,75	2,64	4,32
<b>IX. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES</b>	<b>0,05</b>	<b>0,23</b>	<b>0,38</b>	<b>0,21</b>	<b>0,86</b>	<b>0,81</b>	<b>0,84</b>	<b>3,38</b>
<b>X. AYUDA VIA ONGs</b>	<b>5,66</b>	<b>7,74</b>	<b>13,09</b>	<b>15,95</b>	<b>7,05</b>	<b>3,23</b>	<b>3,16</b>	<b>55,88</b>
<b>XI. REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DONANTES</b>	<b>0,00</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0,05</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0,05</b>
<b>XII. ASIGNACIONES SIN ESPECIFICAR</b>	<b>17,77</b>	<b>5,87</b>	<b>2,55</b>	<b>2,72</b>	<b>2,07</b>	<b>1,69</b>	<b>1,91</b>	<b>34,57</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2010.

**El Salvador:** Al igual que Guatemala, está considerado un país de renta media y por lo mismo, de baja prioridad para temas de AOD. A partir del proceso de pacificación de inicio de los años 90, la ayuda se incrementó, notoriamente hasta 1995, período en el cuál se tenía una agenda de implementación de los Acuerdos de Paz, en la cuál la comunidad internacional estaba comprometida. A partir de mediados de los años noventa a la actualidad, la ayuda ha tenido un comportamiento promedio de 214 millones de dólares anuales. Los Estados miembros de la Unión Europea en su conjunto han aportado el 35.5% de cooperación durante el período 1995-

2008. Como donante individual, Estados Unidos es el país con mayor cooperación con el 32.5%, seguido de España con el 13.5%, Japón y la Comisión Europea con un 11% respectivamente. Las instancias multilaterales han canalizado el 16.5% de la ayuda. En términos de las tendencias de la ayuda, se estima que el comportamiento será similar a los últimos años de este estudio (2007-2008), con variaciones descendentes, sobre todo, en los próximos dos años, período en donde la crisis financiera internacional ha anunciado una reducción severa a nivel general. En el gráfico 35 se observa el comportamiento de ayuda por donante.

**Gráfico 35: EL SALVADOR: AOD Subvencionada desembolsada por donante. 1995-2008 en millones USD**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre Financiación al Desarrollo 2010 de la OCDE.

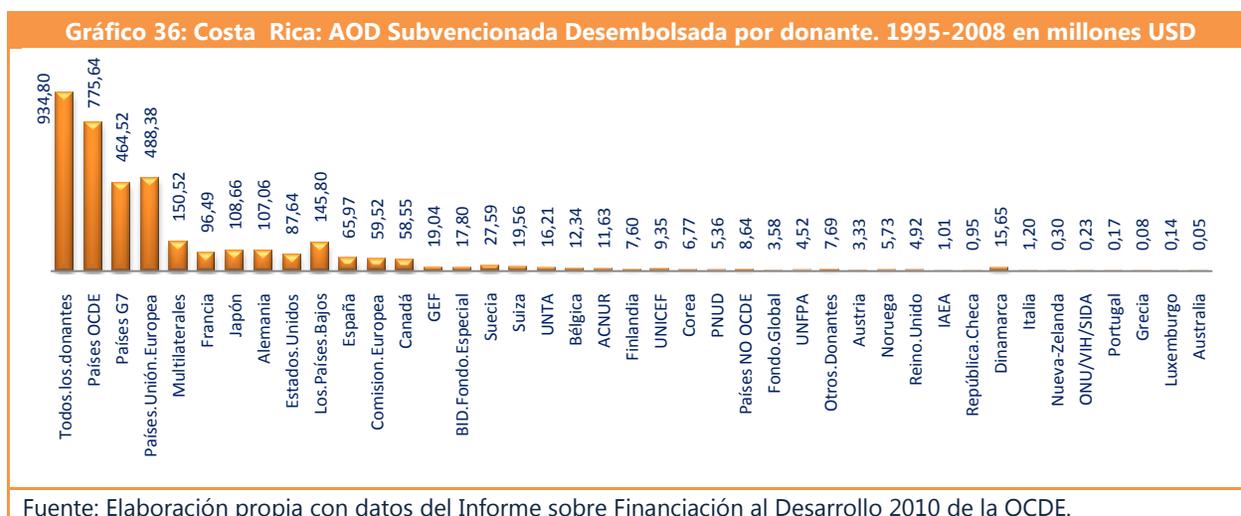
A nivel sectorial, la mayor inversión se realiza en temas vinculados a infraestructura social y de servicios. En menor cuantía se invierte en temas multisectoriales y de inversión en infraestructura económica. En el siguiente cuadro se registran los datos anuales en cada uno de los sectores y subsectores a los cuáles se canalizó ayuda al desarrollo.

Cuadro 25: EL SALVADOR								
Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)								
AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>TODOS LOS SECTORES</b>	148,97	172,21	218,61	206,25	164,75	198,17	235,45	1.344,41
<b>TOTAL ASIGNADO POR SECTOR (I+II+III+IV)</b>	85,42	99,00	175,76	144,63	143,40	173,18	219,22	1.040,61
<b>I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS</b>	57,59	63,38	77,77	95,06	100,03	116,24	154,78	664,83
Educación	5,00	6,23	9,54	11,62	12,98	11,46	27,10	83,93
Educación Nivel no Especificado	0,68	1,38	1,51	4,91	5,86	3,73	6,32	24,38
Educación Básica	1,21	2,08	4,22	3,11	2,64	3,08	8,05	24,40
Educación Secundaria	1,91	0,75	1,90	1,43	1,77	1,74	10,78	20,29
Educación Post-Secundaria	1,19	2,01	1,91	2,17	2,70	2,92	1,95	14,85
Salud	7,11	8,01	5,95	14,41	17,20	20,93	20,22	93,84
Salud General	1,21	1,58	0,95	2,78	5,03	12,49	10,22	34,26
Salud Básica	5,90	6,43	5,01	11,63	12,17	8,44	10,00	59,58
Población/Programas de Salud Reproductiva	2,29	6,15	15,16	10,49	5,89	5,70	8,72	54,40
Abastecimiento de agua y saneamiento	8,72	8,85	6,56	14,68	9,37	12,66	13,49	74,33
Gobernabilidad y Sociedad civil	14,36	18,08	20,84	22,81	21,76	30,32	50,24	178,40
Gobernabilidad y sociedad civil en General	13,98	18,03	20,24	21,97	21,24	29,79	46,47	171,72
Conflicto, Paz y Seguridad	0,38	0,05	0,60	0,84	0,51	0,53	3,77	6,68
Otros en infraestructura social y servicios	20,10	16,06	19,73	21,04	32,83	35,17	35,00	179,93
<b>II. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS</b>	5,79	8,17	5,54	17,41	3,94	9,38	18,38	68,61
Transporte y Almacenamiento	4,04	4,06	0,98	0,04	0,17	0,78	5,31	15,39
Comunicaciones	0,98	0,17	0,10	0,31	0,65	0,73	1,63	4,56
Energía	0,08	1,07	1,33	0,26	0,44	0,15	0,84	4,17
Banca y servicios financieros	0,33	0,53	0,66	2,73	0,43	0,50	0,97	6,15
Negocios y otros servicios	0,36	2,33	2,47	14,08	2,25	7,22	9,63	38,34
<b>III. SECTORES PRODUCTIVOS</b>	15,01	11,40	7,25	11,99	11,50	10,10	15,65	82,90
Agricultura, Forestal y Pesca	13,76	10,16	4,29	9,35	6,86	8,30	8,45	61,17
Agricultura	13,72	9,16	3,27	7,96	5,53	5,91	7,43	53,00
Forestal	..	0,03	0,04	0,49	0,00	0,46	0,25	1,27
Pesca	0,04	0,97	0,97	0,90	1,32	1,93	0,77	6,90
Industria, Minería y Construcción	1,22	1,06	2,16	1,61	2,36	0,97	2,39	11,78
Industria	1,22	1,06	2,16	1,19	2,36	0,97	2,39	11,36
Minería	..	..	..	0,01	0,00	0,00	..	0,01
Construcción	..	..	..	0,41	..	..	..	0,41
Políticas comerciales y regulaciones	0,03	0,09	0,66	0,76	0,65	0,39	1,61	4,18
Turismo	..	0,09	0,15	0,28	1,63	0,44	3,19	5,78
<b>IV. MULTISECTORES / TEMAS TRANSVERSALES</b>	7,02	16,06	85,20	20,18	27,93	37,46	30,42	224,27
Protección Medio Ambiente, General	0,60	2,25	2,86	7,61	7,06	3,89	3,54	27,82
Otros multi-sectores	6,42	13,80	82,34	12,56	20,88	33,57	26,87	196,45
<b>V. AYUDA TEMAS BASICOS/PROGRAMAS GENERALES</b>	4,72	6,61	13,25	5,48	0,03	6,91	2,87	39,86
Apoyo presupuestario general	..	..	..	..	..	..	0,02	0,02
Ayuda Alimentaria/Seguridad alimentaria	4,72	6,61	13,25	5,48	0,03	6,91	2,84	39,84
Otros programas	..	..	..	..	..	..	0,00	0,00
<b>VII. ACCIONES RELACIONADAS A DEUDA</b>	3,15	2,45	1,17	1,05	0,93	1,62	1,46	11,84
<b>VIII. AYUDA HUMANITARIA</b>	24,85	56,18	16,57	45,39	12,67	10,57	6,54	172,77
Respuesta a emergencias	3,26	4,31	4,53	12,44	8,73	2,55	2,85	38,67
Ayuda para la reconstrucción y rehabilitación	21,59	51,87	12,04	32,90	3,85	6,98	0,41	129,65
Prevención de desastres y riesgos	..	..	..	0,05	0,08	1,04	3,28	4,45
<b>IX. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES</b>	0,19	0,26	1,34	0,42	1,53	0,97	1,45	6,19
<b>X. AYUDA VIA ONGs</b>	5,01	5,03	6,44	7,96	5,58	3,98	3,11	37,10
<b>XI. REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DONANTES</b>	0,08	..	..	0,02	0,01	..	..	0,11
<b>XII. ASIGNACIONES SIN ESPECIFICAR</b>	25,56	2,67	4,08	1,29	0,60	0,93	0,80	35,93

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2010.

**Costa Rica:** en el ámbito Centroamericano, es uno de los países con menores importes de ayuda para el desarrollo. Está considerado país de ingreso medio alto, lo que ha determinado que no se incluya dentro de las prioridades de los donantes. En los próximos años, la tendencia de la ayuda tendrá un comportamiento de menor cuantía. Durante el período 1995-2008, el prome-

dio de ayuda anual ha sido de 67 millones de dólares. La Unión Europea ha representado el 52% del total de la ayuda y las instancias financieras el 16%. Como países donantes, los Países Bajos han canalizado el 15.5% del total, seguido de Japón y Alemania con el 11.5% respectivamente. En el siguiente gráfico la relación de cooperación por instancia donante.



Los sectores priorizados por la ayuda en Costa Rica son los relacionados a infraestructura social y servicios, seguido de temas multisectoriales y acciones relacionadas a canje de deuda. En el

cuadro 26 se hace la referencia de los sectores y subsectores a los cuáles se destinaron recursos en calidad de AOD en calidad no reembolsable.

**Cuadro 26: COSTA RICA**  
**Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)**

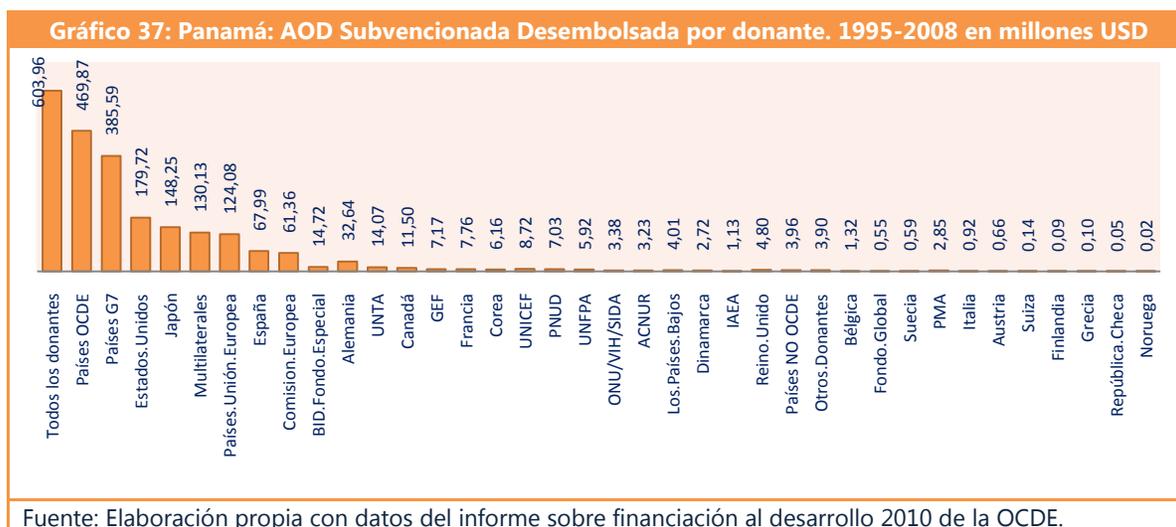
AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>TODOS LOS SECTORES</b>	25,59	37,25	40,78	41,21	46,20	95,94	69,19	356,17
<b>TOTAL ASIGNADO POR SECTOR (I+II+III+IV)</b>	22,91	33,24	35,53	36,53	42,90	70,58	61,44	303,13
<b>I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS</b>	9,48	11,30	13,27	13,29	20,30	30,96	34,77	133,36
Educación	1,32	3,04	4,05	3,77	5,70	5,58	9,82	33,28
Educación Nivel no Especificado	0,04	0,02	0,41	0,93	0,80	0,54	2,41	5,15
Educación Básica	0,22	0,23	0,16	0,22	0,88	1,30	2,93	5,95
Educación Secundaria	0,01	0,05	0,38	0,11	0,69	0,70	0,52	2,46
Educación Post-Secundaria	1,04	2,73	3,10	2,52	3,33	3,04	3,96	19,73
Salud	0,70	2,11	1,19	1,27	3,27	2,60	4,42	15,57
Salud General	0,52	1,51	0,93	0,95	1,03	0,44	0,26	5,64
Salud Básica	0,18	0,59	0,26	0,33	2,24	2,17	4,16	9,92
Población/Programas de Salud Reproductiva	0,45	0,43	1,77	0,89	0,93	1,43	1,18	7,07
Abastecimiento de agua y saneamiento	0,29	0,20	0,37	0,89	2,05	2,69	2,51	9,01
Gobernabilidad y Sociedad civil	3,26	1,29	2,26	2,52	3,30	7,23	9,89	29,75
Gobernabilidad y sociedad civil en General	3,26	1,29	2,26	2,52	3,29	7,21	8,95	28,78
Conflicto, Paz y Seguridad	..	..	..	..	0,01	0,02	0,94	0,97
Otros en infraestructura social y servicios	3,47	4,23	3,63	3,95	5,04	11,44	6,94	38,68
<b>II. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS</b>	1,93	2,07	2,17	7,84	2,97	2,61	4,18	23,76
Transporte y Almacenamiento	..	0,39	0,63	0,75	1,57	0,98	0,19	4,51
Comunicaciones	0,17	0,27	0,31	2,37	1,11	0,70	0,22	5,16
Energía	..	0,09	0,08	0,39	0,09	0,42	1,42	2,49
Banca y servicios financieros	1,47	0,40	0,07	3,80	0,02	0,12	0,28	6,15
Negocios y otros servicios	0,29	0,92	1,08	0,52	0,18	0,39	2,06	5,44
<b>III. SECTORES PRODUCTIVOS</b>	3,63	8,68	4,78	6,94	10,76	22,42	7,17	64,39

Agricultura, Forestal y Pesca	2,34	7,22	2,73	4,93	3,19	20,63	5,32	46,36
Agricultura	2,15	1,78	1,28	1,69	0,87	19,68	3,11	30,57
Forestal	0,19	4,44	1,23	2,29	1,44	0,38	2,20	12,18
Pesca	..	1,00	0,22	0,94	0,87	0,56	..	3,61
Industria, Minería y Construcción	0,27	1,21	1,23	1,49	6,09	1,14	1,32	12,75
Industria	0,27	0,86	1,03	1,49	6,09	1,14	1,32	12,20
Minería	..	..	..	..	0,00	0,00	..	0,00
Construcción	..	0,35	0,21	..	..	..	..	0,55
Políticas comerciales y regulaciones	0,13	0,12	0,70	0,29	1,12	0,53	0,39	3,28
Turismo	0,89	0,14	0,11	0,23	0,36	0,13	0,15	2,00
<b>IV. MULTISECTORES / TEMAS TRANSVERSALES</b>	<b>7,86</b>	<b>11,19</b>	<b>15,32</b>	<b>8,47</b>	<b>8,87</b>	<b>14,58</b>	<b>15,33</b>	<b>81,61</b>
Protección Medio Ambiente, General	4,52	4,95	11,52	4,68	3,88	5,04	7,93	42,53
Otros multi-sectores	3,34	6,24	3,80	3,78	4,99	9,54	7,40	39,09
<b>V. AYUDA PARA TEMAS BASICOS/PROGRAMAS GENERALES</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>2,28</b>	<b>2,28</b>
Apoyo presupuestario general	..	..	..	..	..	..	..	..
Ayuda Alimentaria/Seguridad alimentaria	..	..	..	..	..	..	2,28	2,28
Otros programas	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>VII. ACCIONES RELACIONADAS A DEUDA</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>20,61</b>	<b>0,59</b>	<b>21,20</b>
<b>VIII. AYUDA HUMANITARIA</b>	<b>0,69</b>	<b>0,82</b>	<b>0,90</b>	<b>0,95</b>	<b>0,84</b>	<b>2,10</b>	<b>2,45</b>	<b>8,75</b>
Respuesta a emergencias	0,69	0,82	0,90	0,95	0,83	1,86	2,06	8,11
Ayuda para la reconstrucción y rehabilitación	..	..	..	..	..	..	..	..
Prevención de desastres y riesgos	..	..	..	..	0,00	0,24	0,40	0,64
<b>IX. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES</b>	<b>0,06</b>	<b>0,16</b>	<b>0,52</b>	<b>0,48</b>	<b>0,48</b>	<b>0,55</b>	<b>0,83</b>	<b>3,08</b>
<b>X. AYUDA VIA ONGS</b>	<b>1,47</b>	<b>2,42</b>	<b>2,61</b>	<b>2,30</b>	<b>1,58</b>	<b>1,56</b>	<b>1,12</b>	<b>13,06</b>
<b>XI. REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DONANTES</b>	<b>0,04</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0,00</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>0,04</b>
<b>XII. ASIGNACIONES SIN ESPECIFICAR</b>	<b>0,44</b>	<b>0,62</b>	<b>1,22</b>	<b>0,94</b>	<b>0,40</b>	<b>0,54</b>	<b>0,48</b>	<b>4,63</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2010.

**Panamá:** Al igual que Costa Rica, tiene un estatus de país con renta media alta. Es el país de Centro América con los menores ingresos de ayuda (al igual que Belice). Durante el período 1995-2008 recibió en ayuda no reembolsable 604 millones de dólares (43 millones anuales en

promedio). Estados Unidos es el país con mayor ayuda con el 30% del total, Japón registra el 25%, las instancias multilaterales el 22% y los países de la Unión Europea (incluido la Comisión Europea) el 31% del total.



A nivel sectorial, al igual que los demás países Centroamericanos, el sector más atendido es el de infraestructura social y servicios. En el cuadro 27 se registra la ayuda por sector y subsector

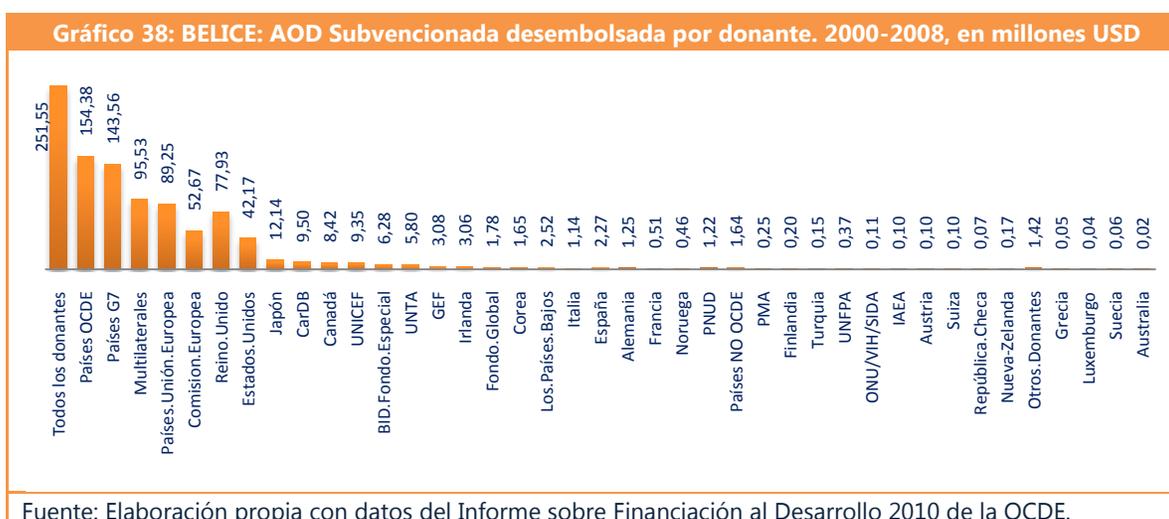
para el período 2002-2008 en millones de dólares. La ayuda registrada de acuerdo a la OCDE está en calidad de no reembolsable.

Cuadro 27: PANAMÁ								
Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)								
AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>TODOS LOS SECTORES</b>	19,59	42,64	45,26	40,53	55,78	41,69	43,26	288,75
<b>TOTAL ASIGNADO POR SECTOR (I-II+III+IV)</b>	15,20	33,33	34,32	35,09	54,31	39,79	40,16	252,20
<b>I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS</b>	8,58	19,09	13,54	22,06	34,27	18,78	20,56	136,88
Educación	1,10	2,48	2,21	4,04	5,69	4,69	3,89	24,09
Educación Nivel no Especificado	0,03	0,53	0,51	0,42	0,99	0,50	0,60	3,58
Educación Básica	0,21	0,09	0,17	0,12	0,17	0,44	0,50	1,70
Educación Secundaria	0,38	0,58	0,18	1,18	0,71	1,03	0,33	4,39
Educación Post-Secundaria	0,47	1,28	1,35	2,31	3,83	2,73	2,46	14,42
Salud	0,04	0,99	1,95	1,37	1,06	0,94	1,16	7,52
Salud General	0,02	0,61	1,51	0,92	0,45	0,51	0,43	4,45
Salud Básica	0,02	0,38	0,44	0,45	0,61	0,43	0,73	3,07
Población/Programas de Salud Reproductiva	0,69	0,66	0,66	1,11	1,30	2,62	1,10	8,14
Abastecimiento de agua y saneamiento	0,17	1,54	0,03	2,57	2,11	0,21	1,19	7,81
Gobernabilidad y Sociedad civil	2,08	4,91	2,56	6,06	9,45	4,17	3,96	33,18
Gobernabilidad y sociedad civil en General	2,06	4,86	2,56	6,06	9,45	4,17	2,66	31,82
Conflicto, Paz y Seguridad	0,01	0,05	..	..	..	0,00	1,30	1,36
Otros en infraestructura social y servicios	4,50	8,51	6,14	6,92	14,65	6,15	9,26	56,14
<b>II. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS</b>	0,71	2,67	2,91	0,71	0,99	2,92	5,23	16,15
Transporte y Almacenamiento	0,39	1,89	2,41	0,26	0,25	0,28	0,11	5,60
Comunicaciones	0,28	0,51	0,25	0,30	0,53	2,10	1,05	5,02
Energía	..	..	0,01	..	0,00	0,41	0,32	0,74
Banca y servicios financieros	..	0,11	0,11	0,01	0,00	0,01	0,05	0,30
Negocios y otros servicios	0,04	0,15	0,13	0,14	0,20	0,13	3,70	4,48
<b>III. SECTORES PRODUCTIVOS</b>	0,49	5,92	6,33	3,62	4,53	5,76	3,46	30,12
Agricultura, Forestal y Pesca	0,27	5,60	5,28	3,06	3,68	5,05	2,62	25,55
Agricultura	0,13	1,97	2,10	2,28	2,04	1,66	1,32	11,51
Forestal	0,04	1,39	0,91	0,71	0,72	0,78	1,06	5,60
Pesca	0,09	2,24	2,27	0,08	0,92	2,61	0,24	8,44
Industria, Minería y Construcción	0,22	0,22	0,80	0,47	0,48	0,48	0,55	3,22
Industria	0,22	0,22	0,43	0,46	0,48	0,48	0,55	2,84
Minería	..	..	..	0,01	..	0,00	..	0,01
Construcción	..	..	0,37	..	..	..	..	0,37
Políticas comerciales y regulaciones	..	0,08	0,03	0,08	0,11	0,04	0,09	0,42
Turismo	..	0,02	0,23	0,01	0,27	0,20	0,20	0,93
<b>IV. MULTISECTORES / TEMAS TRANSVERSALES</b>	5,42	5,65	11,54	8,70	14,52	12,32	10,90	69,05
Protección Medio Ambiente, General	1,56	2,05	5,68	1,71	1,50	5,44	2,31	20,25
Otros multi-sectores	3,86	3,60	5,86	6,99	13,02	6,88	8,59	48,80
<b>V. AYUDA TEMAS BASICOS/PROGRAMAS GENERALES</b>	0,07	0,12	0,09	..	..	0,14	..	0,42
Apoyo presupuestario general	0,07	0,12	0,09	..	..	..	..	0,28
Ayuda Alimentaria/Seguridad alimentaria	..	..	..	..	..	0,14	..	0,14
Otros programas	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>VII. ACCIONES RELACIONADAS A DEUDA</b>	..	7,82	0,15	..	..	0,46	0,41	8,83
<b>VIII. AYUDA HUMANITARIA</b>	0,02	0,00	..	0,07	0,05	0,23	1,03	1,41
Respuesta a emergencias	0,02	0,00	..	0,07	0,05	0,23	0,56	0,94
Ayuda para la reconstrucción y rehabilitación	..	..	..	..	..	0,00	..	0,00
Prevención de desastres y riesgos	..	..	..	..	..	0,00	0,47	0,47
<b>IX. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES</b>	0,04	0,07	0,33	0,16	0,17	0,04	0,04	0,85
<b>X. AYUDA VIA ONGs</b>	0,12	0,45	0,49	0,22	0,69	0,63	0,28	2,88
<b>XI. REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DONANTES</b>	..	..	..	..	0,00	..	..	0,00
<b>XII. ASIGNACIONES SIN ESPECIFICAR</b>	4,13	0,85	9,89	4,99	0,55	0,39	1,35	22,15

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2010.

**Belice:** país que registra los menores flujos de ayuda de la región centroamericana. Tiene un estatus de ingresos medios. El promedio de AOD no reembolsable anual es de 18 millones de dólares. En términos de ayudas, la Unión

Europea (Estados Miembros + Comisión Europea) han aportado el 56% del total de la ayuda. El Reino Unido es el país con mayor apoyo con el 31%. La tendencia de la ayuda será de similar cuantía para los próximos años.



En términos sectoriales, como se registra en el cuadro 28, los rubros más priorizados son los

de infraestructura social y servicios, así como los sub-sectores productivos.

**Cuadro 28: BELICE**  
**Desembolsos Brutos No Reembolsables por sectores (millones de dólares corrientes)**

AÑOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>TODOS LOS SECTORES</b>	8,93	9,09	8,49	10,41	9,64	14,49	17,23	78,29
<b>TOTAL ASIGNADO POR SECTOR (I+II+III+IV)</b>	5,87	5,91	5,56	7,12	8,99	12,44	16,56	62,45
<b>I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y SERVICIOS</b>	3,46	1,96	2,84	3,53	4,00	4,50	3,54	23,83
Educación	0,21	0,36	0,48	0,58	0,90	1,01	0,93	4,47
Educación Nivel no Especificado	0,11	0,06	0,20	0,31	0,69	0,83	0,67	2,88
Educación Básica	0,09	0,18	0,22	0,20	0,12	0,12	0,13	1,05
Educación Secundaria	..	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,04	0,13
Educación Post-Secundaria	0,02	0,10	0,04	0,06	0,08	0,03	0,09	0,42
Salud	0,10	0,02	0,03	0,19	0,24	0,15	0,13	0,87
Salud General	..	..	0,03	0,14	0,19	0,13	0,12	0,62
Salud Básica	0,10	0,02	0,00	0,05	0,05	0,01	0,01	0,25
Población/Programas de Salud Reproductiva	0,26	0,34	0,65	0,64	0,57	0,63	0,39	3,47
Abastecimiento de agua y saneamiento	1,79	0,02	..	..	..	0,00	0,55	2,36
Gobernabilidad y Sociedad civil	0,54	0,59	0,96	1,02	1,02	0,35	0,41	4,89
Gobernabilidad y sociedad civil en General	0,54	0,59	0,96	1,02	1,02	0,34	0,40	4,87
Conflicto, Paz y Seguridad	..	..	..	..	..	0,01	0,00	0,02
Otros en infraestructura social y servicios	0,56	0,63	0,72	1,10	1,26	2,35	1,13	7,76
<b>II. INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS</b>	0,03	1,33	0,41	0,31	0,19	0,11	0,98	3,36
Transporte y Almacenamiento	0,03	1,21	0,24	0,04	..	..	..	1,52
Comunicaciones	..	0,13	0,17	0,25	0,17	0,10	..	0,82
Energía	..	..	..	..	..	..	0,98	0,98
Banca y servicios financieros	..	..	..	..	0,02	0,01	..	0,03
Negocios y otros servicios	..	..	..	0,02	..	..	..	0,02
<b>III. SECTORES PRODUCTIVOS</b>	..	0,39	0,42	1,18	2,70	4,43	9,86	18,98
Agricultura, Forestal y Pesca	..	0,25	0,23	1,04	2,68	4,39	9,73	18,32
Agricultura	..	0,20	0,12	0,83	2,66	4,39	9,73	17,93
Forestal	..	..	..	..	..	..	..	..
Pesca	..	0,05	0,10	0,21	0,03	..	..	0,39
Industria, Minería y Construcción	..	0,11	0,12	0,06	..	0,02	0,11	0,42
Industria	..	0,11	0,12	0,06	..	0,02	0,11	0,42
Minería	..	..	..	..	..	..	..	..
Construcción	..	..	..	..	..	..	..	..
Políticas comerciales y regulaciones	..	..	..	0,03	..	0,00	..	0,03
Turismo	..	0,04	0,08	0,05	0,01	0,02	0,01	0,21
<b>IV. MULTISECTORES / TEMAS TRANSVERSALES</b>	2,38	2,23	1,89	2,10	2,11	3,40	2,19	16,28
Protección Medio Ambiente, General	0,25	0,52	0,16	0,66	0,22	0,46	0,03	2,29
Otros multi-sectores	2,12	1,71	1,73	1,44	1,89	2,94	2,15	13,99

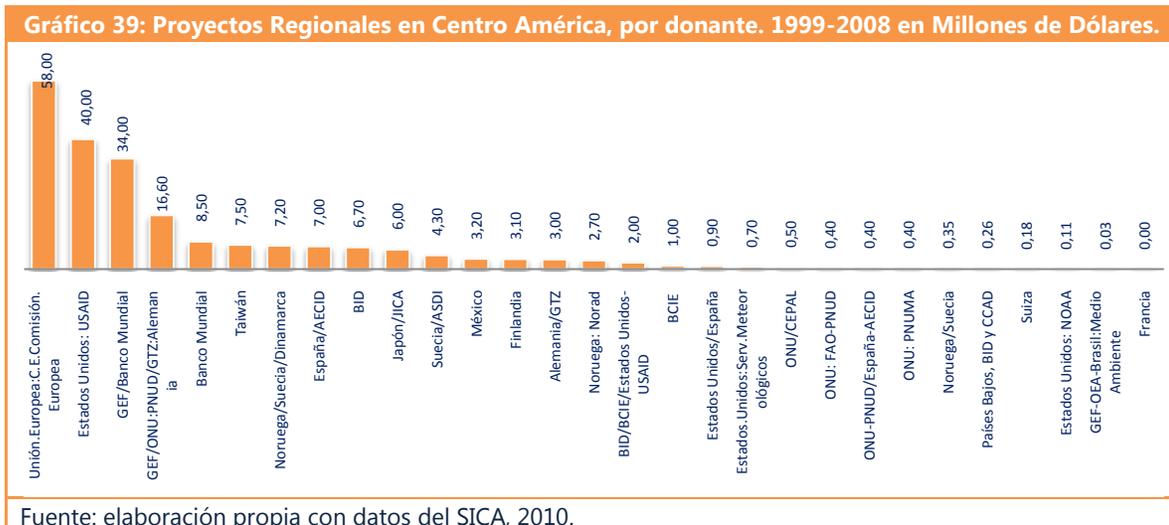
<b>V. AYUDA EN TEMAS BASICOS/PROGRAMAS GENERALES</b>	..	..	..	..	..	..	..	..
Apoyo presupuestario general	..	..	..	..	..	..	..	..
Ayuda Alimentaria/Seguridad alimentaria	..	..	..	..	..	..	..	..
Otros programas	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>VII. ACCIONES RELACIONADAS A DEUDA</b>	2,19	2,38	2,67	1,75	..	1,41	0,10	10,50
<b>VIII. AYUDA HUMANITARIA</b>	0,16	0,03	..	..	0,62	0,50	0,37	1,68
Respuesta a emergencias	0,16	0,03	..	..	0,62	0,27	0,33	1,41
Ayuda para la reconstrucción y rehabilitación	..	..	..	..	..	..	0,04	0,04
Prevención de desastres y riesgos	..	..	..	..	..	0,23	..	0,23
<b>IX. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES</b>	..	..	..	..	..	0,03	0,05	0,08
<b>X. AYUDA VIA ONGS</b>	0,29	0,48	..	0,35	..	0,06	0,10	1,28
<b>XI. REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DONANTES</b>	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>XII. ASIGNACIONES SIN ESPECIFICAR</b>	0,43	0,29	0,26	1,18	0,02	0,05	0,06	2,30

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, 2010.

## Programas regionales de cooperación en Centro América

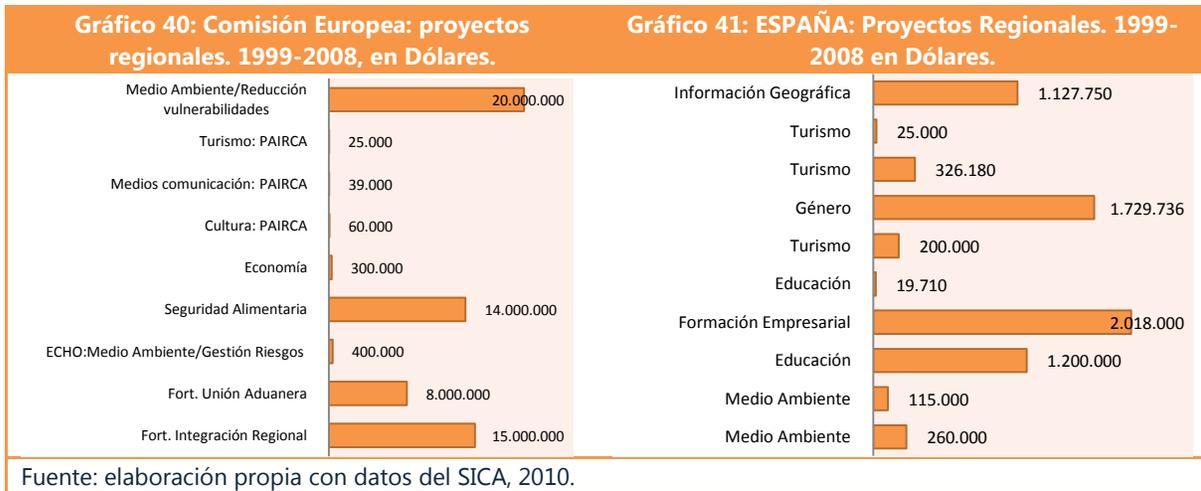
La canalización de ayuda por proyectos o programas regionales (interviene más de un país centroamericano), se ha transformado en los últimos años en una importante vía de AOD. En el período de 2000 a 2008 se han implementado más de 100 iniciativas regionales. De acuerdo a datos del SICA, los montos canalizados ascienden a 215 millones de dólares aproximadamente. En estos momentos no se incluyen proyectos canalizados por la modalidad de cooperación Sur-Sur ante la falta de sistematización de sus importes. La mayoría de propuestas desarrolladas han sido financiadas por países de la Unión Europea, la Comisión Europea, Estados Unidos, países latinoamericanos y de instancias multilaterales (financieras y no financieras). Sobresale por los montos ejecutados, iniciativas financiadas por la Comisión Europea que durante el período

2000-2008 que suma US\$ 58 millones aproximadamente (28% del total regional). Estados Unidos ha canalizado US\$ 10 millones de dólares por medio de la USAID, Nasa, entre otras fuentes. El fondo GEF es una de las instancias que ha administrado importantes ayudas provenientes del PNUD, Alemania (GTZ) y Banco Mundial. Se estima que el GEF ha ejecutado más de US\$ 50 millones en este período, fundamentalmente en temas relacionados al medio ambiente. Otras instancias que han canalizado fondos regionales son el Banco Mundial (US\$ 9 millones); Taiwán (US\$ 8 millones); España por medio de la AECID registran iniciativas desarrolladas cercanas a los US\$ 7 millones; de igual forma Japón y el BID que registran montos aproximados a los US\$ 6 millones respectivamente; y en proyectos co-financiados: Noruega, Suecia y Dinamarca han ejecutado proyectos por más de US\$ 7 millones. En el gráfico siguiente se hace una relación de los montos transferidos por donante, en dólares.



En términos sectoriales, los temas más atendidos por los donantes están relacionados con vulnerabilidad ambiental, ayuda a emergencias, reconstrucción y gestión de riesgos. Otros aspectos de atención son las iniciativas destinadas a fortalecer la integración regional centroamericana, sobre todo, en aspectos que contribuyan a mejorar la capacidad comercial y la modernización de sus instituciones (Unión Aduanera, legislación regional, entre otros). En el caso de España, se han priorizado acciones de formación de capital empresarial, sistemas de información

geográfica, educación, salud, género, turismo, entre otras. En otras iniciativas, Alemania implementó programas medioambientales por US\$ 3 millones y Suecia por la vía de ASDI financió US\$ 4.3 millones en proyectos de medio ambiente, trabajo y salud. Finlandia implementó ayudas por más de US\$ 3 millones para proyectos de promoción y producción de biocombustibles, medio ambiente, energía renovable, entre otras acciones. En los gráficos se identifican las principales iniciativas por sectores y donantes (Comisión Europea y España).



### Conclusiones del capítulo:

- La ayuda al desarrollo, está transitando por una de sus etapas de mayor trascendencia en términos de buscar alcanzar su efectividad en el cumplimiento de sus objetivos y metas. El proceso de alcanzar su eficacia, marca una nueva etapa de análisis y reflexiones. Se ha asumido, que la ayuda no es un fin en sí mismo y por lo mismo, debe existir coherencia con aquellos otros factores que influyen o condicionan el alcance de sus objetivos.
- La ayuda al desarrollo nunca podrá erradicar la pobreza mientras sus causas no sean transformadas. En la medida que los países ricos (donantes) continúen manteniendo un sistema financiero perverso de deuda externa, un desigual e injusto sistema comercial y continúen extrayendo y saqueando la riqueza de los países del sur, la ayuda solo servirá para paliar las consecuencias que estas políticas generan.
- La ayuda al desarrollo debe funcionar con reglas claras y transparentes. La ayuda no puede percibirse como una acción de caridad, sino sencillamente como una mínima y simbólica devolución de la desigual distribución de la riqueza.
- La ayuda al desarrollo debe dejar de ser el factor de condicionamiento, sometimiento o de violación a la soberanía de los pueblos. La ayuda debe tener un carácter ético y de justicia en su forma de aplicación.
- Deben generarse cambios en los métodos para aplicar la ayuda al desarrollo con procedimientos más objetivos y transparentes. El proceso para definir el nivel de desarrollo humano no puede concebirse por medio

- del cálculo de los ingresos per cápita de un país sobre el PIB. Existen países en donde la concentración de la riqueza y los ingresos están en manos de un reducido porcentaje de personas, y al mismo tiempo, la existencia de una mayoría de población en pobreza y pobreza extrema, sin embargo, son considerados de renta media o alta.
- Existen en la actualidad, condiciones objetivas que manifiestan que los compromisos políticos por canalizar el 0.7% del PIB de cada país continuará siendo uno de los grandes temas pendientes y desafíos a futuro. Con este estancamiento, queda establecido que los Objetivos del Milenio, la lucha por erradicar el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, la depredación ambiental y la injusticia social, serán esfuerzos inconclusos.
  - En este contexto, debe valorarse la creciente cooperación Sur-Sur, que a pesar de su crecimiento continúa siendo invisibilizada. Países que han implementado una cooperación más horizontal y sostenible. El gran reto de la cooperación Sur-Sur continuará siendo la construcción de un sistema de cooperación más solidaria, sostenible y encaminada a erradicar las causas estructurales de la pobreza.
  - En el marco de la crisis financiera internacional y la eminente reducción de la ayuda al desarrollo, las ONG deberán fortalecer su capacidad de incidencia política frente a sus estados. Se debe trabajar para que los donantes mantengan su mínimo porcentaje de cooperación y garantizar que las vías de canalización de la ayuda sea más efectiva, incidente y transparente.
  - Las ONG y organizaciones sociales debemos asumir una actitud crítica y reflexiva sobre nuestro actuar en el marco de la lógica de funcionamiento de la ayuda internacional. No podemos continuar siendo un ente silencioso que con nuestra indiferencia legítima prácticas perversas de antidesarrollo.

## **VII. AGENDA REGIONAL PARA LA MOVILIZACIÓN Y LA INCIDENCIA POLÍTICA**

A continuación se plantea una propuesta general de agenda, en la cuál se incluyen diversos temas políticos sustantivos y estratégicos que nos pueda servir de base para la movilización e incidencia regional. Se hace referencia a diversos temas que ya se están trabajando y otros que deberían consolidarse, los cuáles deben verse desde una perspectiva regional en Centro América:

**1. Movimiento social centroamericano:** en la actualidad existe un amplio y diverso movimiento político social en la región. Existen redes, coordinaciones y movimientos sociales que aplican una perspectiva de regional a su trabajo y en la cuál participan organizaciones de todos los países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice). Una de las características del movimiento social regional reside en su sectorización. Encontramos expresiones que reivindican la agenda campesina, la agenda feminista, la integración regional, la agenda sindical, la agenda de los pueblos indígenas, los derechos humanos, el desarrollo, entre muchos otros sectores. En la mayoría de los casos, se tienen instancias definidas y con planes de acción permanentes. En otras experiencias, la conformación de instancias regionales responde a eventos coyunturales sobre temas específicos y que desaparecen en el tiempo. Continúa siendo un vacío la falta de una agenda regional que articule esta diversidad de sectores organizados. Se proponen las siguientes estrategias de acción para la articulación política del movimiento social centroamericano:

- **Alianzas políticas:** es necesaria la generación de una alianza política y estratégica entre todas las iniciativas organizativas regionales. Esta alianza debería estar sustentada en objetivos y propósitos comunes. Ha quedado comprobado que por la misma diversidad de iniciativas, la naturaleza y los intereses no necesariamente son coincidentes. Las alianzas se pueden generar entre espacios en los cuáles haya coincidencia política, ideológica y de método de trabajo.
- **Agenda de consenso:** un salto cualitativo en la dinámica social regional será pasar de tener una propuesta sectorial a una agenda multi-sectorial de consenso. La articulación política pasa por la definición de qué objetivos y temas nos movilizan. El contenido de la agenda debería contemplar todos aquellos elementos clave que nos permita la acción y la movilización política. El punto de partida es la necesidad de trabajar por las transformaciones estructurales: políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales; que sean base para construir una región en paz, con justicia social, equidad, identidad de pueblos centroamericanos, reconocimiento a la diversidad de pueblos y territorios, igualdad entre hombres y mujeres, entre otros.
- **Fortalecimiento de mecanismos de encuentro entre organizaciones sociales de Centroamérica y de otros países:** será esencial la construcción de instrumentos organizativos de encuentro. Mecanismos que faciliten la articulación política y la movilización social. Estos instrumentos deberían estar debidamente descentralizados, que permita que los acuerdos regionales se transformen en agendas nacionales. La experiencia adquirida en el marco de los foros sociales mundiales y regionales, el foro mesoamericano, entre otras expresiones multisectoriales de encuentro, deben ser una referencia, para que sobre las lecciones aprendidas, logremos puntos de encuentro en los cuales alcancemos consensos y fundamentalmente, capacidades de seguimiento a los acuerdos asumidos, a nivel regional y por país.

**2. Movilización política:** entendemos por movilización todos aquellos actos de resistencia que las diferentes expresiones sociales realizan como medidas de demanda, protesta o rechazo en el marco de nuestras reivindicaciones políticas y sectoriales. La movilización tiene diversas formas de expresión: la lucha en las calles, la resistencia política, la movilización social desde lo local, y cualquier medida de hecho que lleva como objetivo nuestro rechazo, condena o búsqueda de solución a nuestras demandas de cambios. En este contexto, la movilización polí-

tica regional en los últimos años ha tenido una diversidad de expresiones desde lo social. Podemos visualizar la movilización política de rechazo a los tratados de libre comercio (ALCA, PPP-Proyecto Mesoamerica, CAFTA y Acuerdos de Asociación con la Unión Europea); rechazo y condena al golpe de Estado en Honduras; movilización en solidaridad con causas políticas justas en los países centroamericanos; otras demandas sectoriales. Una característica de la movilización social regional ha sido la práctica desarticulada de los movimientos. La falta de una agenda de consenso y de mecanismos de encuentro, ha provocado que la resistencia social se implemente sectorialmente, lo que se transforma en uno de los principales desafíos a futuro. Para avanzar en el fortalecimiento de un amplio movimiento social se proponen las siguientes medidas:

- **Generar capacidades organizativas e instrumentales para la movilización regional:** debemos trascender al criterio que son sólo los movimientos vinculados a un trabajo en los territorios o de masas los que hacen movilización social. Todas las organizaciones con trabajo regional deberán generar condiciones para sumarse a las acciones de calle, a las medidas de hecho. Lo importante aquí no es la capacidad cuantitativa de la movilización (cada expresión de acuerdo a su ámbito de acción tendrá capacidades diferenciadas), sino la suma de los esfuerzos en consenso en una causa común.
- **La movilización regional pasa por la movilización nacional:** la capacidad que los movimientos sociales tengan en acciones regionales, pasan necesariamente por la movilización en cada país o territorios. Lo regional debe concebirse como la suma de los esfuerzos y acciones que desde lo local se trabajan por parte de los sujetos políticos. Aquí es importante saber vincular la acción política de cada país aplicándole la perspectiva regional.
- **La identidad regional de la movilización social:** la región centroamericana vive constantemente dinámicas políticas que van demandando una movilización social de manera permanente. Cada país tiene sucesos que le han caracterizado en los últimos años y que

demandan acciones de solidaridad y respaldo de manera generalizada. La movilización regional debería estar preparada para actuar no sólo en temas de interés regional, sino en respaldo a los movimientos sociales reivindicativos que en cada país se van gestando.

**3. Incidencia política:** se entiende por la acción social y política que se genera hacia la institucionalidad pública oficial de la integración o de los propios estados centroamericanos. La incidencia es una acción generalmente utilizada para buscar cambiar, mejorar o fortalecer instituciones existentes. En el discurso de todas las expresiones sociales regionales, aparecen como estrategias de acción la incidencia en alguna política o institución pública. A nivel político, ha existido un creciente debate sobre el “para qué” la incidencia y cómo ésta se relaciona con los objetivos políticos reivindicativos regionales, partiendo de que difícilmente el sistema de funcionamiento de las instituciones puede ser cambiado sino se dan transformaciones de fondo en las estructuras políticas y económicas que dan sustento a la integración.

Uno de los grandes desafíos es trascender la visión que se tiene de la incidencia como un fin mismo. Queda corroborado que la incidencia por sí sola no logra los objetivos políticos trazados. Aquí la necesidad de encontrar un complemento entre las acciones de incidencia y la movilización social. Las dos acciones deben ir plenamente articuladas. La incidencia debe ser aplicada por todos los sujetos políticos como un medio que unido a la movilización social y política pueda generar la presión social suficiente para que el sistema institucional pueda cambiar de acuerdo a las demandas y reivindicaciones requeridas. Aquí es importante señalar la crítica a la “onegeización” que en la actualidad existe en el marco de la incidencia. Hay una demanda para que sean las propias organizaciones locales o sectoriales las que impulsen estas medidas políticas y evitar que sean sólo instituciones especializadas como las ONG las que impulsen estas acciones. A continuación algunas acciones para trabajar la incidencia regional:

- **Incidencia en la institucionalidad regional:** existe una institucionalidad creada en el marco de la integración regional. Como pudimos observar en los capítulos anteriores, la integración se ha forjado con base en relaciones económicas y comerciales. Poco se ha avanzado en temas relativos a la integración social, de pueblos, culturales y políticos. Las instancias de la integración centroamericana presentan debilidades institucionales para que efectivamente funcionen de acuerdo a sus mandatos establecidos. En este marco, la incidencia podría establecerse en varias rutas: generar instituciones capacitadas para orientar un proceso de integración más allá de las actuales prioridades temáticas (económico-comercial); generar instituciones ampliamente democráticas y participativas; transformar la institucionalidad de la integración en una herramienta que complemente y consolide los procesos políticos de cada país; debatir con las instituciones qué tipo de integración demandan las organizaciones y movimientos sociales centroamericanos; generar mecanismos de interlocución legítimos y altamente representativos para abordar, discutir y proponer acciones desde lo multisectorial; trabajar para alcanzar una integración que responda a las necesidades de sus pueblos y territorios, para consolidar una identidad regional centroamericana basada en valores sociales y culturales propios; ver la integración como una oportunidad para buscar una transformación estructural a las actuales relaciones de poder que hacen que Centro América, sea una de las regiones más pobres, subdesarrolladas y desestructuradas política y socialmente.
- **Incidencia política en el marco de la agenda de cooperación de los donantes en Centroamérica:** en el ámbito de la ayuda oficial al desarrollo, las acciones de incidencia se pueden orientar a promover un mayor diálogo político entre los movimientos y organizaciones sociales con las diversas instancias que tienen relaciones de cooperación con Centroamérica. Se deben generar mecanismos más allá del actual sistema de integración, para abordar los temas de interés centroamericano. Se debe trabajar de forma participativa en un plan regional de desarrollo sostenible, en donde los movimientos y organizaciones sociales puedan generar sus propias propuestas. En la actualidad no existen mecanismos de diálogo con los sectores sociales que no se identifican y no participan en el sistema de integración oficial. Un ejemplo de esta falta de diálogo con los movimientos regionales, ha sido su exclusión y marginación en los procesos de negociación de tratados y acuerdos comerciales que se han implementado en Centro América.
- **Incidencia ante los Estados centroamericanos en temas regionales:** la integración regional pasa por la construcción de agendas desde los propios Estados. Las actuales relaciones entre los estados y la institucionalidad de la integración centroamericana se caracteriza por una falta de identidad y definición clara de roles y funciones. El SICA, teóricamente, funciona como un ente supranacional que tiene mandatos definidos en representación de todos los estados. En la práctica, se observan competencias entre la dinámica de los estados con los del sistema de integración, que no necesariamente tienen coherencia o están debidamente vinculados y reconocidas políticamente. Se debe ampliar la capacidad de los sujetos políticos con los estados nacionales para debatir y construir la agenda regional. Los movimientos sociales deberían funcionar como auditores de estos procesos, denunciando y exigiendo mayor transparencia y efectividad de las instituciones de la integración.
- **Incidencia política hacia los países donantes en Europa y otros continentes:** La incidencia en temas regionales debe trascender a la región centromericana. Hay acciones que deben generarse en otras regiones o países del mundo, cuando éstas tengan vinculación directa a temas que afectan a los países centroamericanos. Ejemplo de estas acciones sería lo que se ha impulsado, ante las instancias de la Unión Europea en Bruselas, por parte de sectores sociales para detener el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América. Ha quedado demostrado que

existen dificultades para posesionar temas reivindicativos (demandas, denuncias, exigencias) por parte de los sujetos sociales ante los estados nacionales de la región. Como medida de presión, estos mismos temas se han impulsado ante otras instancias internacionales, buscando incidir para que estas instancias presionen a nuestros gobiernos para su atención. La experiencia nos demanda que estas acciones de incidencia bi-regional deben trabajarse concertadamente entre los sujetos sociales centroamericanos y de las otras regiones del mundo, buscando mayor capacidad de diálogo y negociación de propuestas.

**4. Integración regional:** se identifica la integración como un medio geográfico en el cual existen condiciones socioculturales, económicas y políticas que unen a un conjunto de países sobre la base de relaciones históricas y de una identidad compartida. En el caso de la integración regional centroamericana, ésta ha evolucionado históricamente sobre la base de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales de sus pueblos e instituciones. Desde la perspectiva oficial de la integración, este proceso se ha construido principalmente sobre un soporte de relaciones económicas y comerciales. Ha sido una reivindicación histórica de los movimientos sociales, que la integración debe partir, antes de lo material, de sus milenarias relaciones socioculturales y políticas. La integración debe verse como un medio para consolidar una identidad de pueblos que tienen lazos culturales y sociales que los unen. En este marco, las reivindicaciones políticas por parte de los movimientos sociales es la construcción de una región centroamericana de los pueblos y para los pueblos. Como desafíos se presentan las siguientes propuestas:

- **Los movimientos sociales regionales** deberán continuar trabajando por consolidar las relaciones políticas de los pueblos y de sus territorios. Se deben ampliar los lazos socioculturales que milenariamente nos ha identificado como nación Centroamericana.
- **La integración sólo será posible** en la medida que sus pueblos se unan y reivindiquen sus derechos como pueblos y territorios.

- **La existencia de un amplio movimiento social** es una clara expresión de que tipo de integración demandan los pueblos y debemos trabajar por construir las bases para su constitución.

**5. Cooperación y desarrollo:** en el marco de la ayuda al desarrollo, son diferentes las acciones que se pueden desarrollar desde una perspectiva regional. Existe en la actualidad diversos procesos a los cuáles se debe dar seguimiento, entre los que se mencionan: el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centro América en su componente de cooperación y diálogo político; el debate que existe entorno a los objetivos del milenio y su cumplimiento; los compromisos en el marco de la eficacia de la ayuda y del desarrollo; y la cooperación Sur-Sur. Entre las acciones a trabajar se mencionan:

- **Agenda regional sobre el desarrollo:** Desde la propuesta de reconstrucción con transformación para Centro América posterior al paso del Huracán Mitch, en la región centroamericana no se ha implementado una agenda de desarrollo regional. Existen iniciativas aisladas por temas o proyectos de carácter regional que en su mayoría son implementados desde el SICA, pero no corresponden a una planificación estratégica integral. Desde el ámbito social tampoco se han generado propuestas regionales que aborden de manera sistémica los problemas que la región mantiene en su diversidad de formas: económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales. Aquí hay un gran vacío que debería retomarse con prioridad. Es en este marco que la cooperación al desarrollo se implementa: sin ninguna propuesta visionaria y de largo plazo en donde eficientar la ayuda al desarrollo. Durante los últimos 10 años, han sido más de 100 proyectos (300 millones de dólares) los que se han implementado, en una diversidad de temas, pero sin ninguna orientación lógica y coherente entre cada iniciativa. Queda como desafío el poder construir una agenda regional que oriente la lucha política de los movimientos sociales y facilite las acciones de movilización e incidencia política hacia la cooperación internacional.

- **Observatorio sobre los ODM:** esta sobre-analizado que los ODM continúan siendo objetivos inalcanzables. Las condiciones objetivas demandadas (económicas y políticas) tanto de los países desarrollados (donantes) como de los países receptores están en sus momentos más críticos, entre otras causas por los efectos directos de las sobrecrisis internacionales (climática, energética y financiera). En el ámbito centroamericano, los ODM, si bien es cierto, están en la agenda política de los gobiernos, en la práctica no cuentan con el respaldo político y financiero adecuado que les posibilitaría avanzar en su cumplimiento. Existe la necesidad de implementar procesos de auditoria social sobre el avance real de los ODM por país. Es necesario generar espacios de análisis y debate sobre la materia. Los movimientos sociales deben continuar presionando a los gobiernos para que cumplan con esos mínimos compromisos internacionales para buscar paliar los efectos de la pobreza y el subdesarrollo. Es valido plantear que los ODM en la actualidad están reflejando la incapacidad de dar respuestas sistémicas a las causas estructurales que son las reproductoras de la pobreza, la marginación, discriminación y subdesarrollo de los pueblos. Una de las demandas que se deben articular en el ámbito de estas iniciativas, es que deben responder a las realidades propias de cada país y de ser complementarias a sus planes de desarrollo. Partiendo que en la mayoría de países de la región no cuentan con planes nacionales de desarrollo con visión de largo plazo, una de las acciones urgentes a trabajar sería en incidir y movilizarse para que estos planes sean una realidad. Otro de los puntos a debate, es que en la medida que los Estados continúen sin una política fiscal progresiva que les permita proveerse de recursos financieros para la agenda social, difícilmente se tendrá una colaboración efectiva y determinante de los Estados. En este ámbito, continuar trabajando por reformas integrales para políticas fiscales progresivas es otro de los grandes retos que los movimientos tenemos en cada uno de los países Centroamericanos.
- **Observatorio sobre la eficacia de la ayuda y del desarrollo:** en diversos foros internacionales (Accra, Doha, París y en el 2011 en Seúl) los países desarrollados, instancias financieras internacionales y países receptores de ayuda, se han comprometido a eficientar la ayuda que se otorga y recibe en términos de alcanzar los objetivos del milenio, entre otras iniciativas. En el ámbito centroamericano hay diversas rutas de trabajo para dar seguimiento a estos compromisos internacionales. El primer elemento a debate es la revisión crítica que debemos hacer de estos planteamientos y cada uno de sus postulados. Queda definido que a pesar de ser un compromiso en los cuáles la mayoría de países se han adherido, poco avance se tiene en el alcance de sus indicadores de cumplimiento. Hace falta generar información de cómo esta evolucionado por país este proceso de alineación, armonización y apropiación de la ayuda al desarrollo. Ante los efectos de la crisis internacional, el compromiso de los países donantes para aportar con un mínimo del 0.7% sobre el PIB, queda cada vez más rezagada la posibilidad de su cumplimiento. De igual forma, el bajo porcentaje de inversión en la agenda social en nuestros países, imposibilita cualquier mejora en las deplorables condiciones de vida de la mayoría de la población Centroamericana. Aquí tenemos una ruta a trabajar desde el ámbito de la presión política hacia los gobiernos y hacia los países “donantes” de ayuda al desarrollo.
- **Cooperación Sur-Sur:** en la última década, los países del Sur, los que tradicionalmente eran receptores de ayuda internacional al desarrollo, han dado un importante salto al transformarse en oferentes de cooperación bajo una perspectiva Sur-Sur. El ejemplo en América Latina y el Caribe de la cooperación de Cuba, continúa siendo un relevante punto de partida y encuentro, para ir propiciando nuevas formas de solidaridad y colaboración entre pueblos. Debemos profundizar más sobre este nuevo tipo de formas de hacer cooperación y propiciar su consolidación. Los movimientos sociales podemos aprovechar de mejor forma esta posibilidad de encuentro y consolidar mecanismos de seguimiento en

una amplia gama de posibilidades: educación, salud, medio ambiente, identidad política, pueblos originarios, implementar el “Buen Vivir”, entre otros.

- **Agenda del cambio climático:** Es urgente trabajar para que en Centro América se asuma con más determinación y responsabilidad por parte de los Estados y de la ciudadanía en general, acciones contundentes que ayuden a resolver los graves y crecientes factores de vulnerabilidad ambiental que existe en la región. Ante los fracasos de las distintas cumbres internacionales para abordar el calentamiento global y afianzar medidas que permitan el cumplimiento de tratados internacionales como el de Kyoto, debemos trabajar para que como región existan propuestas que contribuyan a contrarrestar los inevitables efectos del cambio climático. Los movimientos sociales deberán fortalecer su participación y sumarse a las movilizaciones sociales a favor de la justicia climática y en contra de todas aquellas iniciativas que la exacerban.
- **Nueva arquitectura financiera internacional:** frente a los efectos de la crisis del sistema capitalista, es necesario sumarse a las acciones para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional, que funcione con instituciones, instrumentos y mecanismos justos y transparentes, que garanticen una estabilidad económica, fortalezcan los procesos de integración, generen equidad y un desarrollo sostenible de los países. El nuevo sistema debería funcionar basado en un código financiero internacional que este sustentado en los derechos humanos, económicos, sociales y ambientales, como premisa para garantizar que no se genere un endeudamiento ilegítimo y evitar las presiones externas que violenten los procesos de desarrollo integral y de inversión social en los pueblos.

**6. Estado de derecho y gobernabilidad democrática:** la región Centroamericana ha experimentado en las últimas décadas todo tipo de vulneración política y social, motivadas por la existencia de regímenes militares, guerras internas e injerencias extranjeras en la vida política y

económica de la región. Es a partir de la década de los noventa, que la región busca promover una vida sin conflictos armados internos y el fortalecimiento de su débil institucionalidad democrática. El camino ha sido arduo porque se ha intentado generar transformaciones manteniendo un mismo sistema político que imposibilita cualquier opción de cambio. Surgen nuevas élites económicas que compiten con las tradicionales familias oligárquicas; surgen nuevos grupos de poder: mafias, narcotráfico y transnacionales. Y en tiempos recientes, lo que creíamos parte de un pasado a olvidar, golpea nuevamente la débil democracia regional: los golpes de Estado. Son diversos los temas que se proponen dinamizar en esta temática, entre los que se mencionan:

- **Derechos humanos y estado de derecho en Centroamérica:** se debe continuar trabajando por romper el círculo viciado de la impunidad en la región. Debemos retomar con fortaleza la necesidad que tienen los pueblos de no olvidar. No debemos perder la memoria histórica de un pasado reciente, que ha dejado miles de muertos y desaparecidos y que a la fecha se sigue sin hacer justicia. Es necesario trabajar por fortalecer el Estado de Derecho. Ante la debilidad de los estados nacionales, se vuelve imprescindible movilizarse para retomar el fortalecimiento de las instituciones públicas. En el ámbito de la Corte de Justicia Centroamericana, continuar trabajando para su fortalecimiento. Es necesario retomar acciones para demandar que cada país Centroamericano se adhiera a la Corte Penal Internacional.
- **Seguridad ciudadana:** ante los embates de los nuevos grupos de poder (mafias y narcotráfico) que han cooptado las instituciones públicas del poder judicial, es necesario fortalecer la capacidad social para hacer auditoría permanente en el funcionamiento de estas instituciones. Bajo la justificación de la seguridad ciudadana, se puede dar pie para generar un ambiente propicio para una nueva remilitarización, limpieza social y represión política. Se deben fortalecer los mecanismos de denuncia y acción rápida ante estos sucesos. Otra línea de acción será continuar motivando una

legislación apropiada a nivel regional para garantizar los derechos humanos y el fortalecimiento de un verdadero Estado de Derecho en nuestros países.

- **Vigilancia contra los golpes de Estado:** Como consecuencia del golpe de Estado propiciado en junio de 2009 en Honduras, intentos de golpe en Guatemala a inicios del 2009 y la amenaza de golpes en otros países de la región, es imprescindible generar condiciones organizativas y políticas para una movilización regional fortalecida frente a estas herencias de la guerra fría. En la región Centroamericana debemos trabajar por mantener acciones permanentes de información, denuncia y movilización social y política contra este tipo de violaciones de lesa humanidad. Los crímenes y violaciones a los derechos humanos como resultado de estos hechos no pueden quedar impunes. Se deben fortalecer mecanismos ante las cortes e instrumentos internacionales, que contribuya a garantizar que nunca más se produzca un Golpe de Estado en América Latina y el Caribe, a pesar de los riesgos reales que existen.

**7. Pueblos y territorios originarios:** se debe trabajar para fortalecer el movimiento de pueblos originarios Centroamericanos. Existen iniciativas para generar mecanismos de encuentro a nivel regional, en donde participen representaciones de todos los territorios y nacionalidades indígenas de los países centroamericanos y de otras naciones. A nivel centroamericano se está debatiendo la construcción y consolidación de las siguientes rutas de trabajo con relación a los pueblos originarios:

- **Agenda política de los Pueblos Originarios:** construcción de una agenda política de los Pueblos Originarios de Centro América. Esta agenda sería la base para la acción política y reivindicativa regional. En la actualidad no hay mecanismos institucionalizados en los cuáles se aborde con los gobiernos, la cooperación internacional y otros entes políticos, las propuestas y demandas de los pueblos originarios. Esta propuesta política es imprescindible construirla.

- **Seguimiento a la declaración de DDHH de la ONU:** Es necesario un seguimiento regional a los diferentes proyectos, resoluciones e instrumentos internacionales donde se plasma los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios. Entre los más importantes podemos citar: la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT, el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.
- **Seguimiento de la agenda legislativa vigente en Pueblos Indígenas:** elaborar un seguimiento por país de la agenda legislativa sobre los Pueblos Originarios nos permitiría afianzar una estrategia de incidencia, presión y movilización política en búsqueda de nuestros legítimos derechos como pueblos y territorios. Se debe dar seguimiento al nivel de cumplimiento de las resoluciones e instrumentos internacionales en cada uno de las legislaciones de los países y como región centroamericana.
- **Fortalecer la identidad del Abya Yala:** El camino del Abya Yala ha permitido fortalecer la identidad latinoamericana de los pueblos originarios. Será un desafío el poder dar seguimiento a los acuerdos y compromisos políticos que en este proceso se establece, como Continente y como naciones. Incluir la perspectiva centroamericana a este proceso podría fortalecer la lucha política que se lleva en la región, como por ejemplo: la resistencia frente a los tratados de libre comercio, en contra de la explotación irracional de los recursos naturales, la resistencia frente a la minería de cielo abierto, entre otros temas.
- **Buen Vivir:** Es necesario iniciar un amplio debate político en torno al nuevo paradigma del “Buen Vivir”. La experiencia que existe en el Sur (Bolivia y Ecuador) son un punto de partida para construir esta propuesta política desde la propia realidad de los pueblos originarios centroamericanos. Se deberá generar información, propiciar encuentros para el debate y la reflexión e ir contruyendo nues-

tras propias propuestas en torno a nuestras reivindicaciones y demandas históricas.

**8. Agenda política de las mujeres Centroamericanas:** en los últimos años se ha consolidado y ampliado el movimiento político reivindicativo de las diversas expresiones regionales de mujeres Centroamericanas. Las expresiones son amplias. Se identifica un fuerte movimiento de las mujeres que reivindican el derecho a la tierra, a un desarrollo rural digno; existe la agenda de mujeres indígenas que impulsan desde los derechos de los pueblos originarios, sus reivindicaciones políticas; esta el movimiento de mujeres feministas que impulsan una agenda política regional Centroamericana; y existen otras expresiones que están reivindicando el derecho al reconocimiento de la diversidad sexual, entre una diversidad de temas. A continuación estrategias de acción desde la perspectiva regional que se están gestando en la región:

– **Fortalecimiento de las diversas expresiones organizadas de mujeres centroamericanas:** se identifican una amplia expresión organizativa de mujeres:

Movimiento de las mujeres que reivindican el derecho a la tierra y a un desarrollo rural digno.

La agenda de mujeres indígenas que impulsan desde los derechos de los pueblos originarios, sus reivindicaciones políticas.

El movimiento de mujeres feministas que impulsan una agenda política regional Centroamericana en una lucha abierta contra el sistema y los patrones patriarcales impuestos, así como la lucha por las transformaciones estructurales y de poder.

Expresiones que están reivindicando el derecho al reconocimiento de la diversidad sexual.

– **Agenda política de las mujeres centroamericanas:** se plantea como un reto, la confluencia de todas las expresiones organizadas de mujeres, con sus diversas naturalezas y reivindicaciones, en un gran movimiento Centroamericano de mujeres, que de manera integral puedan dar seguimiento a su agenda política.

– **Seguimiento de la agenda legislativa vigente:** la necesidad de fortalecer mecanismos regionales que permita la incidencia política en materia de una agenda legislativa (regional y por países) que responda a las demandas políticas, económicas, sociales y culturales de las mujeres Centroamericanas.

– **Equidad de género:** una de las importantes reivindicaciones políticas es la lucha por cambiar las relaciones de poder que históricamente han reproducido marginación y opresión a las mujeres. La necesidad de generar un cambio al sistema patriarcal por relaciones de equidad e igualdad entre géneros. Es continuar trabajando para cambiar la sociedad machista que dicta e impone una cultura de discriminación hacia las mujeres.

**9. Migración:** ante los embates del neoliberalismo, el fenómeno de la migración económica se ha transformado en una alternativa a la subsistencia económica de millones de familias centroamericanas, que buscan en otros países, una oportunidad de empleo más digno y justo. Lamentablemente esta ilusión se desvanece cuando las condiciones laborales y legales se tornan en contra de los elementales derechos humanos de todas las personas que deciden emigrar. En este contexto y ante las crecientes violaciones humanas de los trabajadores/as migrantes, se vuelve imprescindible fortalecer una agenda regional en protección a los derechos inalienables de los migrantes. Entre las acciones que se identifican están:

– **Evaluación y seguimiento a la legislación existente sobre migración:** es necesario informar sobre la legislación existente en Centro América, que respalde y proteja a los ciudadanos/as Centroamericanos en calidad de migrantes, en cualquiera de su estatus legal.

– **Derechos humanos:** fortalecer los instrumentos legales que asistan y den respuesta eficaz e inmediata a cualquier violación de derechos humanos a los ciudadano/as, que en calidad de migrantes sufran en los países Centroamericanos o en los países donde laboran.

- **Seguimiento a leyes internacionales sobre inmigración:** En este ámbito se identifican diversas leyes que violentan contra los elementales derechos humanos de los inmigrantes “ilegales” en Estados Unidos y existe la Directiva de retorno que de manera similar se aplica en la Unión Europea. Se debe dar un seguimiento permanente a la evolución de estas leyes y generar acciones de denuncia en los países centroamericanos y en los países dónde se apliquen estas leyes. En este ámbito incidir para que los gobiernos implementen medidas legales que protejan a sus conciudadanos/as.
- **Incidencia** orientada para que los estados asuman las migraciones desde una perspectiva de desarrollo cultural y económico, con el objetivo que a los/as migrantes centroamericanos le sean tutelados sus derechos cívicos y laborales.

### ***Conclusiones del capítulo***

---

- La capacidad de movilización que tengan los movimientos sociales centroamericanos, esta condicionada en el nivel de fortalecimiento de una agenda política común que una y oriente los esfuerzos reivindicativos multisectoriales.
- Existen condiciones objetivas a nivel político y económico en la región centroamericana, que pronostican una agudización de las crisis de gobernabilidad, vulnerabilidad ambiental y de mayor precariedad en las condiciones de vida, fundamentalmente en los sectores y territorios más marginados y excluidos. Esta realidad generará una inevitable conflictividad social y política, que demandará acciones contundentes de parte de los movimientos y organizaciones regionales.
- La existencia de una agenda común, con objetivos, programas y métodos compartidos de trabajo, contribuirá a generar sujetos/as políticos con mayores capacidades de movilización y una mejor lucha reivindicativa regional.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- ALOP, Mariano Valderrama, "Empoderamiento y participación de la sociedad civil en la cooperación internacional: el caso peruano", 2004.
- ALOP, Maribel Gordón Calderón, "Integración Regional Centroamericana: una mirada desde la sociedad civil, PRODESO, Panamá, 2003.
- Arenal, Celestino de los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2000.
- Avancso, "Las Organizaciones Sociales en Guatemala", textos para el debate N. 14. Ediciones Avancso, 1997.
- Baldwin, David A., Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis, New York: 1966.
- Biekart, Kees, La cooperación No gubernamental Europea hacia C.A.: la experiencia de los años 80 y las tendencias de los 90, El Salvador : Ediciones Prisma, 1994.
- Biekart, Kees. Sayby, Jhon. Compasión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo. Icaria, Antrazyt, TNI. Editor David Sogge. España, 1998.
- Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la práctica, México: Ediciones Fondo de Cultura Económica, Sexta impresión, 1998.
- Bretón, Víctor; García, Francisco; Roca, Alberto, Los límites del desarrollo: Modelos rotos y modelos por construir, Barcelona: Editorial Icaria, 1999.
- CAII Criterios Para la Incidencia 2000
- Calle, Ángel, Análisis comparado de Movimientos sociales: MST, Guatemala y España, Madrid: Editorial Universidad Carlos III de Madrid, 2002.
- CAS, Enfoque estratégico centroamericano sobre Reconstrucción y transformación desde la sociedad civil organizada nacional y regionalmente. Managua, Mayo 1999.
- CCT- ICAES, "El Sistema de la Integración Centroamericana y la Integración Social: Criterios para su renovación y fortalecimiento y para el redimensionamiento de la participación de la sociedad civil organizada y representativa", Costa Rica, 2004.
- CEPAL, Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2003.
- CEPAL, Istmo Centroamericano: Evolución del Proceso de Integración Regional, 2000-2001, CEPAL, 2002.
- CEPAL, Objetivos de desarrollo del milenio, una mirada desde América Latina y el Caribe, CEPAL, 2005.
- Chávez O., Jorge A., De la utopía a la política económica: para una ética de las políticas económicas, Salamanca: Editorial San Esteban, 1999.
- Colclough, Christopher, "Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción", en Christopher Colclough y James Manor (Comps.), ¿Estados o mercados. El Neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo, México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Comisión Europea. Europa y América Latina. Documento básico sobre las relaciones de la UE con A.L. y el Caribe. Ediciones Comisión Europea. Irela. Luxemburgo, 1994.
- Coordinadora Centroamérica Solidaria. "Propuesta para la elaboración de un mecanismo de auditoría social: desde los destinatarios/as de los planes nacionales y proyectos de reconstrucción en Centroamérica". Tegucigalpa, junio 2000.
- De Piero, Sergio. Organizaciones de la Sociedad civil. Buenos Aires, Paidós, 2005.
- Enrique Left: decrecimiento o desconstrucción de la economía: hacia un mundo sustentable.
- Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana, "Agenda para la equidad de género en la Integración Centroamericana.": Protagonistas en el presente para construir el futuro. Mayo 1999.

- Georgio Mosangini: decrecimiento y cooperación internacional.
- Grupo Sur, "Integración Social Centroamericana Un camino que la Unión Europea debe apoyar", 2003.
- Henry Morales, Tzuk Kim-pop: ¿Por qué tanta frustración?: la cooperación internacional en la década de la paz, 2007.
- Henry Morales, Tzuk Kim-pop: Cooperación internacional, pueblos indígenas y desarrollo en Guatemala, 2009.
- Henry Morales, Tzuk Kim-pop: El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centro América, Guatemala 2009.
- Henry Morales: Cooperación internacional para el desarrollo en Guatemala, 1996-2001, desde la perspectiva de la sociedad civil. Movimiento Tzuk Kim-pop, Guatemala, 2002.
- Hettne, Björn, Teorías del desarrollo y el tercer mundo, Saded, Suecia: 1982.
- Hidalgo Tuñón, Alberto, Teorías, historias y modelos de la idea de desarrollo: Una interpretación, Oviedo. Editorial de la Universidad de Oviedo, 2000.
- ICIC, "Balance Regional sobre la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica", Centro América, 1999.
- José Antonio Sanahuja: ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. El documento se puede consultar en: [www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf)
- Kay, Cristóbal, Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal: Una perspectiva latinoamericana: Nueva Sociedad No. 158, Noviembre-Diciembre. 1998.
- Lumsdaine, David H., Moral vision in international politics : The Foreign Aid Regime 1949-1989, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- Martínez de Bringas, Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos, Universidad de Deusto. Bilbao, 2003.
- Max-Neef, Manfred A y Antonio Elizalde, Eds., Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro, Santiago de Chile: CEPUR, 1996.
- Morgenthau, Hans, "A Political Theory of Foreign Aid", en The American Political Science Review, New York: Vol. LVI, no 2, 1966
- OCDE, informe estadístico de ayuda al desarrollo, 2010.
- OCDE. The DAC Journal: Development Co-operation, 2001 report. Francia, 2002.
- OCDE. Aid activities in Latin America and the Caribbean 1999-2000. Francia 2001.
- OIT, "El Proceso de Integración Centroamericana en Perspectiva", OIT, 1997.
- ONU, Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas.
- Paco Fernández Buey: ¿Es el decrecimiento una utopía realizable?.
- Palacio de Oteyza, Vicente, La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?, CIDOB, Barcelona, 2004.
- Palma, Gustavo, "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment", en World Development vol. 6, No 7-8, Julio-agosto, 1978.
- PNUD, El Desafío de la Acción Regional, informe desarrollo humano, PNUD, 2004.
- PNUD. Informe de desarrollo humano en El Salvador. ONU, 2003.
- PNUD. Informe de desarrollo humano en Venezuela. ONU, 2000.
- Posada Londoño, Luis y Elkin Pimiento, Eds, Desarrollo económico sostenible, relaciones económicas internacionales y recursos minero-energéticos en Colombia, Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- Robles, J. Armando, ¿Un Nuevo marco para la cooperación? políticas económicas de la Unión Europea en Costa Rica: Marco sociocultural de la cooperación económica: limitaciones y posibilidades, Heredia, Costa Rica: Publicaciones Universidad Nacional, 2001.
- SICA, Tratado de la Integración Social Centroamericana: Tratado de San Salvador, 1995.
- Tuvilla, José, "Las ONG: hacer oír la voz de los sin voz", Documento, Madrid, 2000.

- Vioteri Gualinga, Carlos, Visión Indígena del Desarrollo en la Amazonía, conferencia.
- Artículo "Del capitalismo salvaje al buen vivir", de Carlos Jara, que se puede encontrar en el sitio web: [www.alainet.org](http://www.alainet.org)
- Artículo "El Buen Vivir como un nuevo paradigma", de Pilar Nuñez, que se puede encontrar en el sitio web: [www.viviendoconfilosofia.blogspot.com](http://www.viviendoconfilosofia.blogspot.com)
- Artículo sobre "Buen Vivir" de Leonardo Boff, que se puede encontrar en el sitio web: [www.rebelion.org](http://www.rebelion.org).
- Artículo sobre el "Buen vivir, naturaleza y nacionalidades en la nueva Constitución: una lectura esperanzada", de Mario Melo, que se puede encontrar en el sitio web: [www.alainet.org](http://www.alainet.org)
- Página: [wikipedia.org/wiki/Acuerdos\\_de\\_Paz\\_de\\_Chapultepec](http://wikipedia.org/wiki/Acuerdos_de_Paz_de_Chapultepec)
- Revista: Observatorio CA-UE, No. 23 del ICAES.
- [www.cloc-viacampesina.org/](http://www.cloc-viacampesina.org/)
- Memoria de la Asamblea del CAD, 2004, Costa Rica.
- Periódico Público. <http://www.publico.es>. Fecha: 17/09/2010.