

ABELARDO MORALES

# Democracia y ONGs en Centroamérica

*Las organizaciones no gubernamentales han acumulado en Centroamérica una importante experiencia de trabajo y en esa medida disponen de una ventaja comparativa considerable para contribuir a una redefinición de la dinámica organizativa de la sociedad civil y para acometer regionalmente las tareas del desarrollo. Esta contribución estará asegurada en la medida en que se restablezcan los mecanismos de concertación, la integración de esfuerzos en el trabajo y se democratizen sus propias estructuras. Por la conformación intersectorial de sus programas, metodologías y recursos, las ONGs ofrecen un potencial considerable para fortalecer el papel de las organizaciones populares centroamericanas frente a los desafíos del futuro*

Abelardo Morales  
es investigador del  
Programa  
FLACSO, de Costa  
Rica.

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

En ese marco se contextualiza la práctica de las organizaciones no gubernamentales (ONGs).<sup>1</sup> El análisis de los años de posguerra proporciona una oportunidad para la reflexión sobre las funciones y responsabilidades que la construcción de instituciones democráticas nacionales y el rediseño de las instituciones regionales le plantean a tales organizaciones sociales, ya sea en la esfera de los asuntos políticos como en los de la economía y el desarrollo social.

---

<sup>1</sup> Este trabajo sintetiza y amplía un trabajo anterior sobre el papel desempeñado por las ONGs en la etapa reciente de cambios en Centroamérica. Véase Abelardo Morales, *From Survival to Development. The Non Governmental Organizations and Civil Participation in Central America*, ponencia presentada ante la Conferencia "Sociedad Civil y Desarrollo en Centroamérica", Foro Centroamericano, Universidad de Aarhus, Dinamarca, 26 y 27 de mayo de 1995.

*La extensión de la democracia electoral y las reorientaciones de la economía introdujeron una serie de nuevos estímulos y desafíos a la acción civil y, por ende, a la acción de las ONGs.*

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

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

### **Escenarios políticos en la transición**

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

En periodos de transición, las ONGs y otras organizaciones de base se enfrentan a numerosos cambios en el sistema político. La transición muestra que si bien existen signos de ruptura de un viejo orden, también persisten otros de continuidad. Tales características, no siempre bien comprendidas, interponen condiciones para la acción que surge desde el mundo popular.<sup>2</sup>

La primera de estas condiciones es que en Centroamérica ha ganado terreno la cultura del voto y el deseo del consenso. Pero pese a la apertura, los remanentes del autoritarismo continuaron interponiendo límites a la consolidación demo-

---

<sup>2</sup> El análisis de las transformaciones de posguerra en Centroamérica ha sido recogido en nuestro trabajo *Oficios de paz y posguerra en Centroamérica*, FLACSO, San José, 1995.

crítica de la paz, al control civil del Estado, al enfrentamiento de la exclusión social y a la salvaguarda de los derechos humanos. Así por ejemplo, los aspectos militares continúan confiriéndole a las fuerzas armadas una preponderancia mayor que a los civiles en el manejo de los asuntos de la seguridad nacional y regional. En toda la región, el incremento de la criminalidad común, el narcotráfico y el contrabando transfronterizo justifican el mantenimiento de aparatos de seguridad que ejercen control militarizado sobre la población y en el futuro podrían convertirse en factores de inestabilidad política.

Una segunda condición se refiere a la profundidad de las transformaciones emprendidas para poner fin a los conflictos armados. Ha habido un relativo éxito en la puesta en práctica del armisticio en El Salvador con un estricto cumplimiento del cese el fuego. Pero en Nicaragua, durante los cinco años transcurridos desde la firma de los primeros acuerdos con la Contra, aparecieron tres generaciones de población rearmada que protagonizaron un nuevo capítulo de guerra.

En ambos países, el cumplimiento de los acuerdos entraña otras dificultades. La principal es la difícil reinserción de la población excombatiente a la vida social y productiva. Una limitante es la falta de garantías de seguridad para esos grupos. Otra es la tradición guerrera de los desmovilizados de la insurgencia y de las fuerzas armadas. Pero la causa fundamental han sido los vacíos de los acuerdos de paz que no fijaron procedimientos específicos para asegurar asistencia humanitaria, tierras, empleo y otros medios de trabajo y seguridad personal a la población desmovilizada, debido, fundamentalmente, a la falta de recursos y a la poca voluntad política.

La tercera condición está impuesta por las deficiencias estructurales que impiden mejorar los niveles de vida de la población depauperada por la crisis y el conflicto bélico, y para introducir reformas sostenibles en los desiguales patrones de distribución de la riqueza. Ese es el límite actual del proceso de paz en países donde la dinámica del ajuste estructural plantea la principal contradicción para cimentar una economía de transición hacia la paz. También es la causa estructural del rearme de más de 30 bandas de "recontras", "recompas" y "revueltos" en Nicaragua, así como de las tensiones provocadas en El Salvador por el incumplimiento de los compromisos económicos de los acuerdos. También es el origen de la expulsión de miles de trabajadores de sus países que buscan en otras fronteras una oportunidad para la sobrevivencia, pero se ven sometidos a un sinnúmero de violaciones de sus derechos humanos por sus empleadores y, en algunos casos, por las autoridades migratorias de los países a los que acuden.

Para las ONGs y otras organizaciones sociales resulta claro que la transición del plano de la lucha de carácter político-militar al de la lucha político-institucional no ha dotado a las sociedades centroamericanas de mecanismos institucionales para encarar la exclusión socioeconómica de dimensiones ancestrales. Por esa razón, los nuevos mecanismos creados por los procesos de paz no obligan a prescindir de los oficios de organizaciones civiles independientes en el campo de la verificación, la defensa de los derechos humanos y el control del funcionamiento de las instituciones democráticas. Sin embargo, estas preocupaciones se manifiestan todavía con mucha debilidad en las agendas de trabajo, en la definición de prioridades y en la readecuación de las prácticas y métodos de las ONGs. Salvo

*La alerta temprana sobre los dispositivos de violencia social y política es una iniciativa muy importante para asegurar la reconstrucción de la vida comunitaria de las sociedades posbélicas.*

en Guatemala, donde la búsqueda de la paz ha dotado a la sociedad de un espacio nuevo de participación a través de la Asamblea de la Sociedad Civil, en los demás países las ONGs no han logrado desarrollar nuevos espacios que redimensionen su incidencia en los procesos políticos.

Otro caso importante es el Debate Nacional por la Paz de El Salvador, que jugó un papel importante en el proceso de pacificación, pero que hoy en día está redefiniendo sus líneas de acción.<sup>3</sup> No obstante, el peso de las ONGs dentro de ese movimiento salvadoreño deja algunos vacíos importantes, aún cuando se ha producido un crecimiento cuantitativo y cualitativo de las que participan en la reconstrucción salvadoreña de posguerra. En general, las ONGs han reducido la generación de espacios de debate de los aspectos de la política nacional y regional que más afectan su trabajo y el de los grupos con los que desarrollan sus actividades.

Pero existen otros espacios de acción y otras tareas que las ONGs centroamericanas no deberían soslayar.

La alerta temprana sobre los dispositivos de violencia social y política es una iniciativa muy importante para asegurar la reconstrucción de la vida comunitaria de las sociedades posbélicas. Por eso es necesario encarar las causas socioeconómicas de la desigualdad, de la falta de participación y de la inseguridad como tareas propias de las ONGs para prevenir la posibilidad de un retorno de la acción armada y, especialmente, una respuesta autoritaria.

Además de la violencia política y la criminalidad común, otras amenazas a la seguridad civil no han originado todavía una respuesta autónoma de las ONGs. Por ejemplo, el narcotráfico y sus implicaciones geopolíticas para Centroamérica han estado soslayadas como el tema que reemplaza a la lucha contrainsurgente en las viejas doctrinas de esferas de influencia ensayadas por Estados Unidos en la región.

Otros ámbitos donde estas organizaciones se han rezagado son el medio ambiente, las estrategias para enfrentar la pobreza y la descentralización del poder, aunque estas han sido tres prioridades implícitas en sus programas de desarrollo y en su acción política. Como resultado de la presión emprendida por las organizaciones civiles, esos y otros temas de un alto contenido transformador han invadido las agendas oficiales. Sin lugar a dudas ese es un gran logro, pero el riesgo de la cooptación oficial exige que las ONGs y las organizaciones de base mantengan siempre su autonomía y su independencia crítica frente al manejo estatal de los intereses públicos.

Todos los problemas señalados indican la conveniencia de que este tipo de organizaciones mantengan sus esfuerzos orientados a consolidar los procesos de paz en varias dimensiones. Asegurar la completa desmilitarización de las estructuras del poder, fortalecer las instituciones civiles y judiciales, así como las experien-

<sup>3</sup> Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales (ASACS), *Propuesta para la fundamentación de la estrategia de trabajo del Debate Nacional por la Paz en El Salvador*, San Salvador, 15 de octubre de 1992, y *Aportes para el proyecto de una nueva nación*, Documento basado en el proceso de consulta a las organizaciones que integran el Debate Nacional por la Paz en El Salvador (CPDN), 15 febrero-marzo de 1993, San Salvador, junio de 1993.

cias de producción, participación y desarrollo tendentes a cimentar una economía de transición hacia la paz.

## **Integración y participación de la sociedad civil**

La regionalización de los aspectos del desarrollo económico y los procesos sociales constituye un escenario regional de posguerra que, paradójicamente, ha sorprendido a las ONGs y a otras organizaciones populares en un plano de indefensión y desventaja contestataria y propositiva.

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

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

Bajo esa racionalidad, a la población centroamericana no se le concede ningún papel de importancia salvo servir como mano de obra barata y estar sometida a un régimen laboral favorable a las necesidades del capital. Los aspectos sociales de la integración y del desarrollo sólo figuran en la periferia de las deliberaciones políticas entre las autoridades estatales, sin un impacto sensible en la conducción de los aspectos del desarrollo regional.

El primer signo de reacción fue la búsqueda de mecanismos de concertación y el diseño de algunas respuestas, asociadas a la consolidación de la paz y vinculadas a los problemas del desarrollo económico y social. La búsqueda de una estrategia de las organizaciones populares de la sociedad civil y de las ONGs para responder a la nueva agenda regional y, en particular, al resto de la integración, la cooperación al desarrollo y las negociaciones comerciales, constituyó por sí misma la consolidación de un espacio de participación de esos foros intersectoriales en el nuevo multilateralismo regional.

Las iniciativas civiles, fuera de la tutela del empresariado, han comprendido diversos esfuerzos de concertación transfronterizo, tanto a nivel sectorial como intersectorial. En el primero de estos niveles, las organizaciones regionales de pequeños y medianos agricultores, microempresarios, sindicatos, cooperativas y ONGs han asumido los temas de la integración regional como parte de sus agendas. En el segundo, la formación en 1993 de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) constituye el primer foro popular independiente de todos los esfuerzos conocidos en la historia centroamericana. Dentro de tal foro participan las ONGs por medio de la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo establecida desde 1988.

*A la  
población  
centroameri-  
cana no se le  
concede  
ningún papel  
de  
importancia  
salvo servir  
como mano  
de obra  
barata y estar  
sometida a un  
régimen  
laboral  
favorable a  
las  
necesidades  
del capital.*

*Pero pese al momento crítico que sacude a los esfuerzos regionales de las ONGs, esos organismos disponen de capacidades desarrolladas que les facultan para elevar la problemática regional a la cima de las preocupaciones populares.*

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

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

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

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

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

Pero pese al momento crítico que sacude a los esfuerzos regionales de las ONGs, esos organismos disponen de capacidades desarrolladas que les facultan para elevar la problemática regional a la cima de las preocupaciones populares. Por su naturaleza tienen el potencial de recrear un pensamiento regional liberado del influjo economicista impuesto por la tecnocracia y las doctrinas burocráticas sobre la integración. En segundo lugar, pueden propiciar una vinculación positiva entre dicho pensamiento y la gestación de una mayor capacidad de propuesta y

de incidencia sobre las decisiones políticas y sobre el curso de los procesos económicos y sociales abordados como un todo, no solamente los aspectos incorporados en la agenda oficial.

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

Servir a estos objetivos tiene como principal desafío interno asegurar el funcionamiento de canales de participación democrática, de educación y consulta, de corresponsabilidad y de transparencia, que le proporcionen una legitimidad emergente a la diplomacia palaciega emprendida por una burocracia popular que, ante la debilidad o falta de subsidiariedad, puede ser cooptada institucionalmente.

## La transición dentro de las ONGs

El punto medular del desempeño de las ONGs en el desarrollo futuro de Centroamérica está relacionado con su propio desarrollo como entidades capaces de dirigir sus potencialidades, recursos y actividades a la construcción de mecanismos de participación popular en la consolidación de instituciones democráticas, con participación política y equidad social.

Pero un primer desafío que enfrentan estas organizaciones es su relación con un mecanismo distorsionante de subordinación financiera, sujeto a prioridades y modos de hacer que predominantemente han sido definidos en el exterior de tales organizaciones y de la región misma.<sup>4</sup> El incremento en el flujo de fondos de apoyo a la población para resistir la crisis y la guerra, referido tanto a los recursos ofrecidos por el *establishment* como por organizaciones humanitarias, creó una estructura de lealtades primarias entre los donantes y sus beneficiarios que terminó convirtiéndose en una fuente de patronazgo político que no siempre aseguró el destino de los recursos hacia la transformación de la población en sujeto de su propio desarrollo. Dentro de esa estructura de relación, las ONGs obtuvieron el volumen más importante de los recursos para trabajar.

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

Pero el modelo de organización que hoy en día puede sobrevivir, especialmente en un contexto cambiante en las políticas de los donantes, es precisamente el de las organizaciones que hayan podido renovar sus estrategias, formas de organización interna y metodologías, en concordancia con los requerimientos globales, regionales y nacionales del momento. Emprender las nuevas tareas requiere de grupos con nuevos esquemas de organización y de acción

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

<sup>4</sup> Alois Moller, *Organización popular y clientelismo internacional*, ponencia presentada en la "Primera Reunión sobre Educación y Economía Popular", CEAAL, San José, 1990.

colectiva, en gran medida diferentes de aquellos que sirvieron en la etapa conflictiva de la década pasada.

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

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