

# Políticas de las ONGs europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes

**Kees Biekart**

Instituto de Estudios Sociales (ISS), La Haya, Países Bajos  
*biekart@iss.nl*

**Abril 2005**



*‘Proyecto de mapeo’ sobre la colaboración Europa - América Latina (con  
ALOP, ICCO, NOVIB, SNV, HIVOS, CORDAID)\**

---

\* Traducido por Cristina Barajas, [crisbarajas@mac.com](mailto:crisbarajas@mac.com)

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>1. Tendencias y perspectivas en las prioridades geográficas</b>	<b>6</b>
1.1 Tendencias por prioridades geográficas (1995-2004)	
1.2 Países que emergen de nuevo como prioritarios	
1.3 Perspectivas de países prioritarios a corto plazo	
<b>2. Tendencias y perspectivas en las prioridades temáticas</b>	<b>11</b>
2.1 Siete tendencias en prioridades temáticas (1995-2004)	
2.2 Prioridades y estrategias temáticas futuras	
<b>3. Tendencias y perspectivas en la asignación de fondos</b>	<b>17</b>
3.1 Niveles de financiamiento a América Latina (1995-2004)	
3.2 Perspectivas de los niveles de financiamiento a corto plazo	
<b>4. Tendencias y perspectivas en la selección de contrapartes y <i>advocacy</i></b>	<b>21</b>
4.1 Tendencias de las preferencias en la selección de contrapartes	
4.2 Tendencias en campañas y cabildeo	
4.3 Otras tendencias y temas	
<b>5. Aprendiendo de América Latina</b>	<b>28</b>
5.1 Lecciones de América Latina	
5.2 Diferencias entre América Central y América del Sur	
5.3 Diferencias entre América Latina y otras regiones	
5.4 Coordinación de agencias y el rol de ALOP	
<b>Sumario y conclusiones</b>	<b>35</b>
<i>Anexo I: Lista de chequeo de la investigación</i>	<i>38</i>
<i>Anexo II: Lista de personas entrevistadas</i>	<i>40</i>
<i>Anexo III: Lista de fuentes</i>	<i>41</i>

## Introducción

Durante la década pasada han tenido lugar en América latina algunos cambios que han afectado gradualmente las prioridades y las políticas de ayuda de la comunidad internacional de donantes. El impacto de la globalización, la crisis de la ortodoxia neoliberal (véase la crisis del peso en Argentina) y la respuesta popular a la privatización y al aumento de la desigualdad, han accionado toda una nueva agenda. Migración, remesas, descentralización y generación de recursos locales, aumento de la violencia criminal de pandillas de jóvenes, sólo para nombrar algunas de las tendencias, han cambiado el contexto anterior en el que la democracia, los derechos humanos y la desigualdad eran los temas centrales.

Contra la perspectiva de este contexto cambiante, en América Latina algunos creen que las agencias europeas de ayuda están alejándose gradualmente de la región. Después de casi tres décadas de desembolsos y de una ayuda en constante crecimiento a organizaciones contraparte latinoamericanas, una desviación a regiones más pobres como África parece ser una tendencia inevitable. En particular organizaciones contraparte de los países relativamente más prósperos como Brasil, Perú, Colombia y El Salvador temen que puedan ser afectadas por esta reducción de ayuda extranjera.

Durante un seminario realizado en Quito (Ecuador) en julio del 2004 con representantes de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y una docena de ONGs donantes europeas (o agencias privadas de ayuda) este tema fue discutido en más profundidad. En esa ocasión quedó claro que no había suficientes datos disponibles para verificar si la ayuda no gubernamental europea a Latinoamérica había descendido efectivamente. Por ello se decidió iniciar un estudio que mapeara las políticas actuales y futuras de las más importantes ONGs europeas donantes para América Latina. Es decir, se tendrían en cuenta las agencias donantes más importantes que habían desempeñado un rol clave en las décadas pasadas en la contribución a la disminución de la pobreza estructural y que habían apoyado programas de construcción de capacidades dirigidas al cambio social.

Aunque no todas las agencias donantes habían apoyado necesariamente a miembros afiliados a ALOP, el seminario de Quito llegó de manera mas bien rápida a un consenso para focalizar el estudio en un grupo de dieciocho agencias clave y dos redes europeas (ver tabla 1). Con base en una recolección y un análisis sistemático de datos clave, el estudio brindaría un balance sucinto de las políticas recientes y de las prácticas de estas agencias donantes no gubernamentales europeas. Adicionalmente se debería realizar una valoración de las perspectivas futuras de las políticas de las agencias en el mediano y largo plazo en América Latina. El estudio proporcionaría así una mejor descripción y un mejor entendimiento de las proyecciones y políticas de las diferentes agencias europeas, que facilitarían una agenda común con las contrapartes latinoamericanas y las estrategias de campañas y cabildeo (*advocacy*\*) conjuntas a corto plazo.<sup>1</sup> En las discusiones en Quito la esperanza fue que el estudio contribuyera a la búsqueda de un nuevo tipo de alianza entre las ONGs europeas y latinoamericanas en un futuro no lejano.

---

\* Para mayor exactitud usaremos este término en inglés. (N de la T).

<sup>1</sup> Ver también la posición de ALOP en el documento presentado en Quito por Mariano Valderrama y Eduardo Ballón (2004) '*Las relaciones de las ONGs de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*'.

El propósito subyacente de este ejercicio era, por lo tanto, muy claro desde el comienzo: todas las organizaciones involucradas estaban convencidas de que el retiro total de la ayuda estructural no gubernamental podría minar posiblemente de manera importante la construcción de capacidades y las iniciativas de fortalecimiento institucional emprendidas actualmente en América Latina. La región había generado a lo largo de los años, importantes experiencias y lecciones que de una u otra manera podrían ser beneficiosas también para otras regiones del mundo.

La suposición de que América Latina ha sido un ambiente innovador de políticas sociales y un área piloto para nuevas formas de ayuda, estaba en el corazón de este *mapeo*. Estas experiencias e innovaciones tenían que ser analizadas con mayor detalle. Pero no hubo consenso acerca de que los presupuestos de las agencias europeas para América Latina estuvieran siendo recortados efectivamente. Algunas agencias incluso sugirieron que los presupuestos se habían mantenido en un nivel constante. Por lo tanto se requería una revisión más cuidadosa con base en datos empíricos.

---

El objetivo de este estudio fue el de hacer una descripción compacta del presente y el futuro de las políticas de las ONGs europeas para América Latina, como base para una discusión que permita realizar actividades conjuntas entre ONGs latinoamericanas y europeas. La pregunta central de la investigación se formuló de la siguiente manera: *¿Cómo visualizan las agencias europeas (no gubernamentales) sus futuras políticas y relaciones (agenda, prioridades, asignación de fondos) con las organizaciones contraparte latinoamericanas?*

Para responder a esta pregunta, se identificaron algunas sub preguntas sobre el cambio de las políticas, los esquemas de financiamiento, las lecciones, los planes y las tendencias futuras (ver apéndice). Algunas de las preguntas centrales fueron:

- ¿Cuáles han sido las políticas principales (agenda, prioridades geográficas, asignación de fondos) de las ONGs europeas en América Latina entre 1995 y 2004?
- ¿Cuál es la principal diferencia de las actividades apoyadas y las relaciones sostenidas en América Latina respecto a otros continentes?
- Al mirar los procesos de los últimos años, ¿qué se puede aprender de los programas latinoamericanos de las agencias europeas?
- ¿Qué experiencias de coordinación de las agencias europeas en América Latina se destacan durante la década pasada y por qué?
- ¿Cuál es la tendencia actual en las políticas de América Latina en cuanto a prioridades geográficas, temas y estrategias de intervención?
- ¿Cuáles son las circunstancias y los debates domésticos que posiblemente puedan influir en la dirección de las políticas de las agencias en América Latina?

Un equipo independiente de investigadores, recogió los datos de la participación de las agencias europeas entre noviembre del 2004 y enero del 2005 de acuerdo a un formato común (lista de chequeo). Estos datos fueron analizados y los resultados se presentan en este reporte. Un borrador de este documento se ha discutido con representantes de ALOP y varias agencias europeas y la versión corregida fue usada como base para la traducción al español.

El análisis de los datos y el borrador del reporte fueron coordinados por Kees Biekart (ISS, Países Bajos).<sup>2</sup>

El reporte está estructurado de la siguiente manera. En el capítulo 1 evaluaremos las tendencias y perspectivas en los países y regiones prioritarios. El capítulo 2 analiza las tendencias en prioridades temáticas durante la década pasada y lo que las agencias están proponiendo actualmente en sus últimos documentos de políticas. Luego, en el capítulo 3 se analiza la asignación de fondos por parte de las ONGs europeas y particularmente se examina si los presupuestos dirigidos a América Latina han decrecido o no. El capítulo 4 mira las tendencias en la selección de organizaciones contraparte y examina las perspectivas para la coordinación y el trabajo de cabildeo\* conjunto; además identifica algunos de los temas centrales que es necesario discutir en el diálogo entre las agencias europeas donantes y sus contrapartes de América Latina. Por último, en el capítulo 5, se examinan las lecciones centrales que pueden ser aprendidas de las intervenciones de los donantes europeos en América Latina. En el capítulo de las conclusiones están reseñados los principales hallazgos del estudio, junto con algunos indicadores para discusiones futuras.

Debemos unas palabras de agradecimiento a todos los representantes de las agencias que nos dieron su valioso tiempo para la recolección de los datos y que respondieron la larga lista de preguntas del equipo de investigación. Esperamos que este reporte sea útil para todas las partes involucradas y que sea de beneficio para el futuro de la formulación de políticas de las ONGs en relación con América Latina y también en relación con otras regiones.

---

<sup>2</sup> El equipo estuvo formado por Christine Witte (Alemania), Matthias Hucke (Alemania), Angela Wood (Reino Unido), Fabio Poelhekke (Países Bajos) y Kees Biekart (Países Bajos), quien fue el líder del equipo y el responsable del análisis final y del borrador del reporte.

\* En algunos países se usa el término en inglés (N de la T).

**Tabla 1:**  
**Descripción de los datos clave del año 2004 de las agencias europeas que participaron en el ejercicio de mapeo.**

<i>Agencia</i>	<i>País</i>	<i>Presupuesto extranjero millones de euros**</i>	<i>Ppto LA millones de euros</i>	<i>% Ppto LA</i>	<i>No. progr en países LA.</i>	<i>No. de organizac contraparte en LA</i>
Misereor	Alemania	99,8	43,5	43,6 %	22	944
Novib	Holanda	116	24,5	21,1 %	11	200*
Oxfam-GB	Reino Unido	135*	23,0*	17,0 %	20	n.d.
ICCO	Holanda	130	21,0	16,2 %	11	180
Cordaid	Holanda	150	17,4	11,6 %	11	300
Hivos	Holanda	65	16,2	24,9 %	11	269
EED	Alemania	105,6	15,8	15,0 %	17	145
SNV	Holanda	59,3	12,8	21,6 %	5	285
Pan p Mundo	Alemania	46,2	12,0	26,0 %	21	190
Intermon	España	25	11,6	46,4 %	12	209
Diakonia	Suecia	28,1	10,0*	35,7 %	9	129*
Trocaire	Irlanda	37,2*	9,0	24,2 %	12	188*
Christian Aid	Reino Unido	118,4*	7,8*	6,6 %	11	132
IBIS	Dinamarca	20,6	7,3	35,4 %	5	70
CCFD	Francia	30,0	3,0	10,0 %	14	100
Oxfam-B	Bélgica	10,3*	2,9*	28,1 %	10	25
Danchurchaid	Dinamarca	38,0	2,7*	7,1 %	3	25
11.11.11	Bélgica	4,1	1,1	25,6	5	16

\* Cifras de 2003 o 2003/04

\*\* Presupuesto total de la agencia para el extranjero: todos los costos del proyecto, generalmente se excluye el 'overhead' de la agencia. Algunas agencias también incluyen aquí sus 'programas globales' y/o sus actividades de *advocacy* en el norte.

---

\* Para mayor exactitud usaremos este término en inglés (N de la T)

# 1. Tendencias y perspectivas en países prioritarios

Este capítulo analizará la identificación de los países prioritarios de América Latina, por parte de las ONGs europeas. Analizaremos qué cambios han tenido lugar, especialmente en términos de la "eliminación progresiva" de países y regiones y cuáles son las perspectivas para la definición de los países prioritarios a corto plazo.

## 1.1 Tendencias en prioridades geográficas (1995-2004)

Las ONGs europeas han apoyado a organizaciones contraparte virtualmente en todos los países (independientes) de América Latina y el Caribe durante la década pasada, con excepción de unos pocos estados del Caribe (más prósperos, como en el caso de las Islas Caimán). Incluso en países pequeños como Belice y San Vicente, hubo siempre al menos una agencia europea presente durante la última década. La tendencia general es que en los últimos diez años el número de países latinoamericanos en los que han sido apoyadas organizaciones ha permanecido en un nivel constante de 20 países (8 en América Central y 12 en Sur América). Únicamente en el Caribe una leve disminución fue visible de 10 a 8 países, después del retiro de algunas agencias de Barbados y Trinidad y Tobago a finales de los años 90.

En América Central y América del Sur sin embargo, es claro que muchos cambios se han dado entre los países que han sido considerados prioritarios por las agencias europeas. Para hacer visibles estos cambios, los países prioritarios fueron evaluados teniendo en cuenta tres años de referencia: 1995, 2000 y 2004. La tabla 2 muestra los países latinoamericanos y del Caribe que fueron más apoyados por las 18 agencias europeas (seleccionadas para este estudio), durante estos tres años. Varias tendencias interesantes se pueden derivar de esta tabla.

Ante todo, el inventario revela que 12 países se destacan como países preferidos por las agencias privadas europeas de ayuda.<sup>3</sup> Básicamente se refieren a cuatro países de América central (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras), seis países de América del Sur (Perú, Bolivia, Colombia, Brasil, Chile y Ecuador) y dos del Caribe (Haití y Cuba). Otros países tales como Paraguay y México fueron apoyados en promedio únicamente por una minoría de las agencias seleccionadas (44 %).

¿Qué nos dice esto? Es claro que las ONGs europeas han sido más bien constantes en sus preferencias por países y que esta escogencia de prioridades es más bien pequeña. Parece que la mayoría de las agencias ya han estado reduciendo sus programas en algunos otros países a comienzos de los 90s, debido generalmente a las presiones para lograr mayor eficiencia. Únicamente agencias alemanas y Oxfam-GB siguen siendo activas en 20 o más países (ver tabla 1). Todas las otras han concentrado sus esfuerzos en estos 12 países.

La tendencia a la concentración es incluso más explícita de lo que parece. En la tabla 2 se puede ver que cinco de estos supuestos países prioritarios, realmente se destacan ya que han

---

<sup>3</sup> En la tabla 2 únicamente destacamos los países que han sido apoyados durante la década pasada, en promedio, al menos por la mitad de las agencias europeas seleccionadas.

sido apoyados por al menos el 80 % de las agencias europeas consideradas en este ejercicio de mapeo. Si hacemos un ordenamiento, Perú lidera claramente la lista, seguido por Guatemala, Bolivia, Nicaragua, El Salvador y Honduras. De los otros países mencionados antes, Colombia, Haití y Brasil son apoyados por más de dos tercios de ellas, mientras Ecuador y Cuba son preferidos por un poco más de la mitad de las agencias. Esto también implica que el 60 % remanente de todos los países apoyados por las ONGs europeas en América Latina y el Caribe son considerados prioritarios únicamente por una minoría de agencias.

**Tabla 2**  
**Los países más apoyados por ONGs europeas entre 1995-2004**

	<i>Países</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>	<i>Prom</i>	<i>%</i>
1	Perú	17	17	16	16,7	93 %
2	Guatemala	16	16	16	16,0	89 %
3	Bolivia	16	16	15	15,7	87 %
4	Nicaragua	16	16	14	15,3	85 %
5	El Salvador	16	16	12	14,7	82 %
5	Honduras	14	15	15	14,7	82 %
7	Colombia	14	13	13	13,3	74 %
8	Haití	14	13	12	13,0	72 %
9	Brasil	13	12	12	12,3	68 %
10	Chile	14	12	7	11,0	61 %
11	Ecuador	11	11	10	10,7	59 %
12	Cuba	7	11	11	9,7	54 %

Fuente: cálculos del autor con base en información proporcionada por las ONGs europeas seleccionadas.

Una segunda tendencia visible es que la concentración de países prioritarios fue de la mano con la reducción del número de agencias por país durante la década pasada. Esto sucedió en particular en América del Sur, donde algunos países están claramente en la "lista de eliminación progresiva". Un ejemplo claro de esta tendencia es Chile, en donde la mitad de las agencias europeas mantenían programas en 1995 y se han retirado para el 2004. Lo mismo es cierto para Uruguay (aunque menos dramático), Argentina y Venezuela; para Costa Rica y Panamá (América Central) y en el Caribe para Jamaica y República Dominicana. Esto puede ser explicado por la 'riqueza relativa' de estos países: debido a su alto PIB per cápita no encajan en los criterios de algunos esquemas de cofinanciación de los gobiernos europeos.

De otra parte, un PIB alto per cápita no es siempre un factor que explique el fenómeno. Por ejemplo México y Brasil no experimentaron este rápido decrecimiento. De acuerdo con algunas agencias esto se debió a los altos niveles de desigualdad en esos países con un alto número de habitantes viviendo en condiciones de 'pobreza' o 'extrema pobreza', lo que justifica las intervenciones de las ONGs europeas. Esto es resaltado por el énfasis de las agencias en las regiones más pobres de esos países, tales como Chiapas en México y la región noreste de Brasil o en movimientos sociales importantes (como el Movimiento sin Terra, MST en Brasil).

El único país que parece escapar a la tendencia de concentración y reducción de la presencia de agencias y en donde la actividad de las agencias ha crecido substancialmente en la última década, es Cuba.

El mejoramiento de las relaciones diplomáticas entre la Unión Europea y el gobierno de Castro ha proporcionado condiciones favorables a las ONGs europeas para el apoyo a organizaciones cubanas, en particular en el área de la promoción de los derechos humanos. En menor grado Honduras también parece haber llegado a ser un 'país más favorable' para las ONGs europeas, hecho que se visibiliza con el establecimiento de varias oficinas regionales de agencias europeas en Tegucigalpa durante las operaciones de reconstrucción después de la devastación producida por el huracán Mitch en 1998.

## 1.2 Países que emergen nuevamente como prioritarios

Una tendencia relacionada es el cambio visible en los países prioritarios. Algunos fueron siempre más preferidos que otros, mientras que algunos países ampliamente apoyados como Chile ya comenzaron a perder su estatus preferencial desde comienzos de los 90s. Para tener una mejor idea de estas prioridades, les pedimos a las agencias información sobre los presupuestos más altos para el período comprendido entre 1995 y 2004. A pesar de que los presupuestos de las agencias no son indicadores completamente exactos debido a que los países con mayor población tienden a encabezar estas tablas, fácilmente se pueden establecer una lista de los diez países más financiados en la última década, como lo muestra la tabla 3 .

**Tabla 3:**  
**Países latinoamericanos con el mayor promedio de asignación de fondos de ONGs europeas (1995-2004)**

	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
1	Brasil	Brasil	Brasil
2	Perú	Perú	Bolivia
3	Bolivia	Nicaragua	Colombia
4	Nicaragua	Honduras	Perú
5	El Salvador	Guatemala	Guatemala
6	Guatemala	Bolivia	Nicaragua
7	Colombia	Colombia	Haití
8	Chile	El Salvador	Honduras
9	Cuba	Haití	El Salvador
10	Uruguay	Argentina	México

Fuente: cálculos del autor con base en información proporcionada por las ONGs europeas seleccionadas.

No es sorprendente que Brasil continúe siendo el país con el más alto promedio de asignación de fondos por agencia, generalmente seguido por Perú. Es interesante que en los últimos cinco años han tenido lugar algunos cambios que apuntan a nuevas prioridades. Por ejemplo Perú, aparentemente está perdiendo su estatus prioritario, ya identificado en los párrafos anteriores, mientras otros tres países han ascendido en la lista de prioridades de las ONGs europeas: Bolivia, Colombia y Haití. Tampoco sorprende que otros tres países (Chile, Uruguay y Argentina) hayan perdido claramente su posición de preferencia, hecho que se puede explicar por el regreso de gobiernos democráticos después del fin de regímenes militares y por los bajos niveles promedio de pobreza.

En América Central la posición de Guatemala ha llegado a ser más central en las prioridades de las agencias, mientras que El Salvador ha sido eliminado gradualmente por algunas

agencias que estaban presentes con programas grandes en el período de post guerra de ese país (Diakonia, IBIS e Hivos). Esta tendencia a reducir la financiación un poco después de alcanzados los acuerdos de paz fue prevista ya en un estudio anterior.<sup>4</sup> Los dos países más pobres de América Central (Nicaragua y Honduras) han mantenido su posición, no obstante, a menudo con las más bajas asignaciones (como veremos más tarde). Es notorio también el retorno de México a los rangos más altos en la asignación de fondos, lo cual se explica por el incremento del apoyo a organizaciones en Chiapas así como por el apoyo activo a los esfuerzos de *advocacy* de las redes mexicanas en actividades contra el nuevo Tratado de Libre Comercio de las Américas.

En resumen, la tendencia más importante en cuanto a las prioridades geográficas de la última década, ha sido que las ONGs europeas han reducido el número total de países en los cuales apoyaban sus programas. Ha evolucionado una concentración de un grupo de cerca de doce países, de los cuales Brasil tiene el mayor promedio de asignaciones de los fondos de las ONGs europeas, y en donde los antiguos favoritos (Perú, Nicaragua, El Salvador) han sido reemplazados por unos nuevos (tales como Bolivia, Colombia y Guatemala). Sin embargo, el temido 'retiro' de Suramérica parece ser únicamente válido para los países más ricos, tales como Chile, Uruguay y Argentina.

### **1.3 Perspectivas para países prioritarios a corto plazo**

Con base en las entrevistas con los representantes de las agencias, podemos hacer algunas predicciones acerca del futuro de las preferencias de países prioritarios en América Latina. La impresión que hay es que después de la concentración geográfica de los últimos años, parece que no habrá mayores cambios a corto plazo. Algunas agencias europeas, tales como Trocaire, indicaron que optarían por un acercamiento más regional en los años venideros, estableciendo nexos con contrapartes en países como Perú y Bolivia o Nicaragua y Honduras que están trabajando en PRSP (Estrategias de Reducción de la Pobreza).

Esta búsqueda de sinergias (regionales) es expresada también por otras agencias, fundamentalmente para incrementar el impacto de las intervenciones individuales.

Como analizamos anteriormente, algunos países latinoamericanos probablemente verán más recortados los presupuestos donados, debido a que su PIB es demasiado alto para ser considerados dentro del criterio de pobreza. Se espera que este fenómeno afecte particularmente a países de América Central como El Salvador y Guatemala. En efecto, El Salvador ya ha sido excluido por algunos gobiernos europeos como el danés, el que percibe a este país como 'demasiado rico' para ser elegible para una futura cooperación para el desarrollo. Esto tendrá consecuencias para las ONGs danesas, que dependen de los fondos del gobierno, como IBIS y Danchurchaid. Guatemala, a pesar de su elevado ingreso per cápita, se encuentra aun bien posicionado en la lista de prioridades de algunas agencias europeas, debido a la amplia pobreza entre la población indígena y debido a la problemática situación de derechos humanos en el período de post-conflicto.

La tendencia general a comienzos del 2005 es que las agencias no reducirán el número de países en donde operan actualmente, sino que más bien sus esfuerzos serán más focalizados. Si algunos países se borrarán de las listas de prioridades, estos probablemente serán los más prósperos de América del Sur y del Caribe, como varias agencias lo han expresado. El

---

<sup>4</sup> Biekart Kees (1994) La cooperación no gubernamental europea hacia Centroamérica: la experiencia de los ochenta y las tendencias en los noventa. San Salvador: PRISMA, p. 17-19.

proceso de concentración geográfica de prioridades de las ONGs europeas aparentemente ha sido finalizado en América Latina.

## 2. Tendencias y perspectivas en prioridades temáticas

Les pedimos a las agencias elaborar una lista con sus prioridades temáticas de la última década y les preguntamos qué cambios explícitos habían tenido esas prioridades. Tratamos de no influir en sus respuestas dándoles opciones previas y por ello trabajamos con respuestas abiertas. Esto dio como resultado una lista impresionante de temas y de políticas prioritarias que se resumen en la tabla 4. Se pueden identificar unas tendencias explícitas en esa lista, especialmente si los hallazgos se comparan con las tendencias que se encontraron en estudios anteriores de los años 90.<sup>5</sup>

Los temas prioritarios mencionados por las agencias pueden ser agrupados de manera burda en ocho categorías (tabla 4). La frecuencia de las cinco prioridades principales de todas las agencias participantes fue calculada haciendo un ordenamiento de los temas prioritarios de la década pasada. Las tendencias principales se discutirán abajo.

### 2.1 Siete tendencias en las prioridades temáticas (1995-2004)

La primera tendencia clara es que la *participación política* y todo lo relacionado con este tema, ha sido la prioridad mencionada con mayor frecuencia por las ONGs europeas. La promoción de los Derechos Humanos, especialmente en el sentido más político de promover la participación política de los grupos excluidos ha sido un objetivo central de las agencias privadas de ayuda en los últimos diez años. Algunas agencias han subrayado el área del fortalecimiento de la sociedad civil (Hivos, Pan para el Mundo, Trocaire) mientras que otras se centraron más en el incremento de la participación ciudadana (Danchurchaid, ICCO, Misereor). Más que enfatizar en el abuso a los derechos humanos o en garantizar los derechos para los refugiados y los desplazados, las agencias han empezado a centrarse en los derechos políticos y civiles y en el desarrollo de una ciudadanía activa.

Este énfasis en la práctica de la ciudadanía se encuentra relacionado estrechamente con la gobernabilidad local, tema que ha sido priorizado frecuentemente por las agencias europeas. La meta era incrementar la participación ciudadana a nivel local, estimular la colaboración entre los grupos de la sociedad civil y los municipios y proporcionar 'espacios locales' para la participación política en países en los que los gobiernos nacionales son inaccesibles para los ciudadanos. La democratización mostró generalmente mejores avances a este nivel local, lo cual fue buscado en particular por Diakonia, Novib, IBIS y SNV. Creció el interés en los procesos de descentralización así como en nuevas formas de gobernabilidad local tales como 'presupuestos participativos'. En términos de grupos excluidos para los cuales la participación tuvo que ser intensificada, se dio atención particular a las organizaciones indígenas en los países de los Andes y en Guatemala y Honduras (Intermon, IBIS, Hivos y Oxfam-Bélgica).

---

<sup>5</sup> En un estudio de hace 10 años sobre las agendas de las agencias europeas en América central, fueron identificadas las siguientes tendencias prioritarias: proyectos productivos, apoyo a grupos desplazados y refugiados, derechos socioeconómicos, coordinación regional, construcción de capacidad administrativa de contrapartes, alternativas al ajuste estructural, apoyo a las víctimas del SIDA y desarrollo sostenible., (cf. Biekart, 1994: 20-24). Ver también Sparre, Ulrik y otros (1992) Cooperación a través del océano: las ONGs nórdicas y América Central. Managua, CCOD.

**Tabla 4: Prioridades centrales de las agencias europeas para América Latina (1995-2004)**

<i>Tema / prioridad</i>	<i>% de agencias</i>
<b>Participación política</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción /protección de derechos humanos (tanto políticos como civiles)</li> <li>• Fortalecimiento de la sociedad civil, incremento de la participación de los ciudadanos</li> <li>• Gobernabilidad local y participación local</li> <li>• Participación de los grupos excluidos (en particular movimientos indígenas)</li> </ul>	89 %
<b>Derechos socio-económicos y desarrollo económico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de los derechos sociales y económicos</li> <li>• Comercio justo y desarrollo económico sustentable</li> <li>• Micro-créditos, proyectos productivos</li> <li>• Responsabilidad social corporativa, cadenas productivas, WTO, comercio</li> </ul>	72 %
<b>Calidad de vida Rural</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura sostenible y calidad de vida rural (livelihood)</li> <li>• Medio ambiente natural y manejo de recursos</li> <li>• Seguridad alimentaria</li> </ul>	67 %
<b>Servicios básicos sociales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud, educación en salud, especialmente HIV-SIDA</li> <li>• Educación (regular y adultos)</li> <li>• Hábitat y calidad de vida urbana</li> </ul>	50 %
<b>Desarrollo de la contraparte</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento organizacional, entrenamiento en liderazgo</li> <li>• Fortalecimiento Institucional, cabildeo, desarrollo de redes</li> <li>• Fuentes alternativas de financiamiento</li> </ul>	50 %
<b>Conflicto, construcción de paz y reconciliación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención del conflicto (especialmente en Colombia, México, Guatemala)</li> <li>• Pandillas juveniles y 'nueva violencia'</li> </ul>	44 %
<b>Género</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso de las mujeres a recursos y toma de decisiones</li> <li>• Violencia doméstica y seguridad para mujeres y niños</li> <li>• Derechos reproductivos</li> </ul>	39 %
<b>Ayuda humanitaria</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda en emergencias</li> <li>• Prevención de desastres</li> <li>• Post-conflicto</li> </ul>	22 %
<b>Otros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura y arte</li> <li>• Desarrollo de educación en el Norte</li> </ul>	11 %

Fuente: Información tomada de los documentos y entrevistas con las ONGs europeas seleccionadas

La segunda tendencia explícita de la última década es un fuerte énfasis sobre *los derechos socio económicos y el desarrollo económico* área muy amplia en la cual también hay nuevas tendencias visibles. Desde mediados de los años 90s en adelante el énfasis ha sido puesto particularmente en 'proyectos productivos', los micro créditos y el esfuerzo por hacer a las organizaciones contraparte más autosuficientes a nivel financiero. Esto se dio en vista del retiro gradual de las ONGs europeas de organizaciones que habían sido apoyadas durante muchas décadas especialmente en Suramérica. A finales de los 90s se añadieron nuevos elementos tales como la atención al 'mercado justo', nuevos acuerdos de comercio y negociaciones relacionadas con la Organización Mundial de Comercio (OMC), una de los tópicos prioritarios de *advocacy* de Oxfam Internacional en los años recientes.

La mayor atención a los derechos socioeconómicos refleja también un foco común de Oxfam sobre el 'derecho a calidad de vida sostenible' que busca que las comunidades y los grupos excluidos sean apoyados para lograr un mejor acceso a la tierra y que alienta a los grupos indígenas en sus esfuerzos por reclamar sus derechos históricos. La atención a esta segunda generación de derechos humanos se ha aumentado desde comienzos de los 90s y es interesante ver cómo explícitamente se ha puesto este tema en las agendas de muchas agencias europeas una década más tarde.

Esta focalización en los derechos socioeconómicos tiene otros dos ángulos en los cuales las relaciones con el sector privado y el mercado son enfatizadas. Una es el área de la provisión de micro créditos, que se ha expandido especialmente en Suramérica (Brasil, Bolivia, Perú, Colombia), como parte de programas para incentivar la autosuficiencia de las organizaciones contraparte. Esta ha llegado a ser el área de mayor innovación desde que se le incorporaron las aproximaciones participativas, ambientales y las concernientes a criterios de género.

La otra área relacionada con el mercado que hasta ahora ha recibido menor atención pero que aun tiene cierto potencial es la responsabilidad social corporativa. Tanto sindicatos como ONGs locales han estado trabajando este tópico en Brasil, Perú y Colombia; un desarrollo interesante es el de organizaciones locales que trabajan temas de comercio (incluyendo mercado justo) que han incorporado estos esfuerzos para promover el comportamiento social responsable por parte de los actores del mercado. Mediante la conexión a redes de desarrollo y mejorando la producción y las cadenas de consumidores (y generalmente ligándolas con la construcción de sociedad civil) han emergido nuevas relaciones entre estado, mercado y sociedad civil. (Este punto será discutido más a fondo más adelante).

Una tercera tendencia general en las prioridades de las agencias es que el *desarrollo rural* y en particular *la producción agrícola* ha llegado a ser menos prominente, aunque es una área importante de atención para las agencias, especialmente en América Central. Varias agencias indicaron que habían reducido su apoyo a los proyectos de desarrollo rural tradicional -los cuales frecuentemente han estado relacionados estrechamente con la promoción de la agricultura sostenible- y que han puesto más atención al mejoramiento de las condiciones del mercado para los productos agrícolas. El aspecto de la 'sostenibilidad' también ha perdido su dinámica: después del foco ambiental de comienzos de los 90s, la atención a los criterios ambientales explícitos parecen haber desaparecido. Únicamente el 22 % de las agencias europeas estudiadas estaban poniendo aun atención al tema medioambiental o al 'manejo de los recursos naturales' como parte de sus prioridades. El tema había sido la corriente principal de manera parcial pero - según muchos representantes de las ONGs - ha sido borrado de las listas de prioridades o ha sido integrado a la promoción de programas de seguridad alimentaria, por ejemplo.

La cuarta tendencia visible en las prioridades de las agencias en la última década, era el interés continuado en la *resolución de conflictos, la construcción de paz y reconciliación*. En Perú y América Central, a mediados de los 90s esta era por supuesto un tema clave. Después de los procesos de paz de Nicaragua, El Salvador y Guatemala la atención a la resolución de conflictos continuó en países como Colombia y México (Chiapas). Guatemala recibía aun una considerable atención en la década después de los acuerdos de paz de 1995, también por los altos niveles de criminalidad (que afectaban especialmente a las mujeres) y que estaban aparentemente ligados a problemas de posguerra no resueltos. Esta fue la ola de la llamada 'nueva violencia' en Latinoamérica - visible particularmente en las grandes ciudades y capitales - que animó a muchas agencias europeas a apoyar las iniciativas dirigidas a la prevención del conflicto y su resolución, reintegración de (anteriores) miembros de pandillas juveniles, medidas de control del uso de armas, y en general, iniciativas que intentaran abordar los efectos de desestabilización de la violencia y de la impunidad.

La quinta tendencia que puede ser identificada es la de que *género y la integración de la perspectiva de género (gender mainstreaming)* ha sido un tema constante e importante para la mayoría de las agencias. Se han mencionado explícitamente la seguridad para la mujer, su acceso a la toma de decisiones, espacios, mercados y organizaciones, más atención a sus derechos reproductivos y sus consecuencias. A lo largo de los 90s representantes de las organizaciones contraparte latinoamericanas (generalmente hombres) argumentaron frecuentemente que 'mujeres' y 'medio ambiente' eran dos 'temas de moda', que podrían pasar de moda muy pronto. Nuestros hallazgos señalan sin embargo, una tendencia opuesta: gracias - o quizás a pesar de - los esfuerzos por hacer central la perspectiva de género, este tema se ha mantenido como prioridad para el 39% de las agencias revisadas.

La sexta tendencia de la década pasada fue la atención a la *ayuda humanitaria y la prevención de desastres*. Este tópico ganó relevancia después de las devastadoras consecuencias del huracán Mitch en América Central en 1998, el cual asoló a Honduras, Nicaragua y El Salvador. El apoyo de las ONGs europeas se dirigió a preparar de mejor manera a la población ante desastres producidos por terremotos, inundaciones y deslizamientos de tierra. Atención especial se dio a la degradación ambiental en áreas urbanas que había dado como resultado el aumento del número de víctimas. Una consecuencia indirecta del aumento de la asistencia después del huracán Mitch fue un renovado interés de muchas agencias por apoyar actividades en Honduras.

La séptima tendencia es válida también para otras regiones: muchas agencias han ajustado sus políticas a un criterio de *rendimiento*, en particular con respecto a un enfoque 'basado en los derechos' (rights - based approach). Este enfoque fue incorporado por las agencias de Oxfam en el año 2000 y más tarde por muchas otras. La mayor diferencia con el enfoque anterior 'basado en necesidades' (needs-based approach) es la atención particular que se le da al desempeño de la contraparte y la introducción de herramientas de gerencia basadas en resultados. Con la reducción gradual de los países prioritarios en América Latina, la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento se encuentra actualmente también incluida bajo la sombra del 'desarrollo de la contraparte'.

Además de estas tendencias, es también importante anotar que muchas prioridades que ya fueron identificadas a mediados de los 90s han mantenido su importancia. Una de estas prioridades en curso es la salud primaria (con especial atención a personas afectadas por HIV

- SIDA) y por supuesto educación. Estos servicios sociales básicos son tenidos en cuenta aun por un número substancial de agencias europeas, aunque menos que en 1995.

Novib, por ejemplo, decidió a mediados de los 90s no seguir más los 'objetivos de Copenhague' que pedían canalizar hacia los servicios sociales básicos al menos la cuarta parte de los recursos enviados al extranjero. A cambio decidió, como parte del nuevo enfoque basado en los derechos, presionar más a los gobiernos nacionales en el cumplimiento de sus deberes para ofrecer esos servicios públicos. Otras agencias, como Trocaire, tomaron decisiones similares para cortar drásticamente en programas de salud y dirigirse a la construcción de sociedad civil y comunidad, derechos humanos y participación.

Finalmente, es necesario señalar que algunas ONGs europeas siempre siguen áreas particulares de preferencia (ya sea con foco en ámbito rural o urbano, con mayor énfasis político o económico, etc) y que ciertas especializaciones se han dado normalmente entre las agencias europeas (por ejemplo Hivos en cultura o IBIS en educación).

## **2.2 Prioridades temáticas y perspectivas futuras**

¿Qué se puede esperar en términos de cambios de prioridades para los próximos años? Los cambios en prioridades temáticas que señalamos arriba, en términos generales dan mayor atención a los procesos políticos, derechos socioeconómicos y culturales, calidad de vida rural y temas de seguridad alimentaria. Las agencias indicaron que estas tendencias posiblemente serán centrales en las políticas de las ONGs europeas durante los próximos años. Sin embargo, en las entrevistas identificamos algunos cambios leves que requieren un análisis más preciso.

La tendencia general en las nuevas políticas desarrolladas para América Latina se está alejando de la provisión de servicios sociales básicos y se dirige más bien a campañas nacionales de *advocacy* para comprometer a los estados a asumir la responsabilidad de esos servicios sociales. Esto no quiere decir que el apoyo a servicios sociales no sea importante ahora, sino que parece que se ha integrado con desarrollos macro y con la formulación de políticas nacionales. Por ejemplo, se tiene la impresión de que las agencias europeas se están dirigiendo a centrar sus resultados más en términos de los *Objetivos de Desarrollo para el Milenio* (ODM), por supuesto, también porque estos están siendo promovidos por agencias bilaterales y multilaterales. Pero central a los ODM es la idea, o al menos la intención, de mostrar más claramente los resultados de intervenciones externas. Esta visibilidad de resultados continúa siendo un tema crucial.

Una coincidencia importante es que durante los dos últimos años, han llegado nuevos gobiernos al poder en América Latina, con presidentes con antecedentes progresistas. Todavía no hay pruebas de que realmente haya cambios, pero posiblemente este hecho facilitará la implementación de programas de servicios sociales más politizados dirigidos a la reducción de pobreza y justicia social. La expectativa es por lo tanto, que las políticas y programas de las ONGs europeas tendrán más oportunidades de tratar realmente con las relaciones desiguales de poder, las que a su vez sugieren una politización renovada de sus programas latinoamericanos. Palabras clave usadas por las agencias son 'sinergia' entre varios actores, regiones y países, e 'iniciativas de *advocacy* conjuntas' para el logro de esta agenda. Sin embargo, el enfoque de las agencias no enfatiza en los mismos temas.

Misereor espera centrarse más en asuntos de salud, trabajando con grupos de jóvenes , Trocaire prevé más atención en temas de migración, violencia y seguridad, reducción de la pobreza rural y temas de comercio. Las agencias Oxfam indicaron que seguirán sus prioridades, pero probablemente pongan más atención a la seguridad humana en todos sus aspectos. Diakonia y 11.11.11 también perciben que el comercio y temas de deudas continuarán siendo centrales en sus prioridades de los años venideros, mientras que IBIS espera más atención para la educación como su tema primordial.

En suma, lo que es visible es una aproximación a un 'trabajo más político' con un rol central 'de cabildeo y *advocacy*' mientras que al mismo tiempo las agencias continúan buscando su propio nicho para llegar a ser aun mejores en lo que ya están haciendo bien. Esto necesita tener un perfil claro que ha llegado a ser más aceptado y que ha dejado de verse como una fuente de competición o como un obstáculo para el trabajo conjunto. Al contrario, en algunos aspectos temáticos es muy probable que las agencias trabajen más de cerca los próximos años. Algunos tópicos que fueron mencionados aquí, incluyen migración, resolución de conflictos y construcción de paz y temas de comercio. Estos probablemente serán temas clave para los próximos años en los que 'la creación y promoción de más sinergias' es el lema central para la maximización del uso de recursos disponibles más escasos. Esto nos lleva al tema de la financiación.

### 3. Tendencias y perspectivas en la asignación de fondos

Una de las principales preocupaciones de las organizaciones latinoamericanas contraparte, es la reducción de los niveles de financiación de las agencias europeas de los años recientes o la rápida declinación de los mismos en los próximos años. Durante el ejercicio de mapeo se le dio especial atención a este tópico. Nuevamente tomamos los mismos tres años de referencia (1995, 2000 y 2004) para detectar los mayores cambios en los presupuestos de las agencias europeas para América Latina y los comparamos con sus presupuestos totales dedicados a la cooperación externa.

#### 3.1 Niveles de financiación a América Latina (1995-2004)

Esta parte del estudio no fue fácil, en la medida en que teníamos que procesar y comparar muy diferentes cifras. Algunas agencias no pudieron darnos sus cifras exactas, lo cual fue un poco sorprendente. Finalmente pudimos recoger la mayor parte de los datos. Mientras esperábamos una reducción, tanto en términos relativos como absolutos, los niveles de financiación para América Latina presentan un patrón complejo durante la última década. (ver tabla 5).

**Tabla 5:**  
**Tendencias en asignación relativa de financiación de las ONGs europeas a América Latina**

Agencia	País	Reducción fondos?		% del ppto de LA del total del ppto para el exterior		
		LA	GEN	1995	2000	2004
Intermon	España	NO	NO	66,0	n.a.	46,4
Misereor	Alemania	NO	NO	n.a.	n.a.	43,6
Diakonia	Suecia	NO	NO	n.a.	n.a.	35,7
IBIS	Dinamarca	SI	SI	34,2	43,1	35,4
Oxfam-B	Bélgica	NO	NO	35	25	28,1
Pan p Mundo	Alemania	SI	NO	n.a.	n.a.	26,0
11.11.11	Bélgica	NO	SI	29,3	29,7	25,6
Hivos	Holanda	SI	NO	36,3	31,6	24,9
Trocaire	Irlanda	NO	NO	21	28	24,0*
ICCO	Holanda	NO**	NO	30	25	23,0
SNV	Holanda	NO	NO	22,0	24,0	21,6
Novib	Holanda	SI	NO	35,8	28,4	21,1
Oxfam-GB	Reino Unido	NO**	NO	n.a.	n.a.	17,0
EED	Alemania	NO	NO	16,8	16,3	15,0
Cordaid	Holanda	SI	NO	25	26	11,6
CCFD	Francia	NO	NO	n.a.	n.a.	10,0
Danchurchaid	Dinamarca	SI	NO	6,7	7,6	7,1
Christian Aid	Reino Unido	SI	NO	n.a.	12,8	6,6
Totales		Si=7	Si=2			

\* Cifras de 2003 o 2003/04

\*\* Levemente, pero no significativo

Primero, ha habido una reducción gradual de la *asignación relativa de presupuestos* a América Latina, especialmente después del año 2000. Pero como los presupuestos de las agencias también han crecido sustancialmente en los últimos años, el volumen de financiación para Latinoamérica en términos absolutos no parece haber decrecido significativamente.<sup>6</sup> De hecho, se puede detectar más bien un leve incremento en el lapso de 1995 al 2000. Incluso si esto se explica por la ayuda adicional para las víctimas del huracán Mitch, hay aun un incremento y no una reducción gradual de desembolsos de ayuda para América Latina, como fue temido por muchas organizaciones contraparte.

La segunda tendencia, muy notable es que la gran mayoría de agencias europeas no han experimentado recortes en sus presupuestos dedicados a América Latina durante la década pasada. Cuando hubo reducciones, se dieron solamente en la tercera parte de las agencias entrevistadas. Únicamente dos agencias, (IBIS y 11.11.11) presentaron reducciones efectivas en sus presupuestos para el extranjero, debido básicamente a nuevas prioridades de sus gobiernos, de cuyos recursos dependen. Pero únicamente en el caso de IBIS esto condujo efectivamente a la reducción de su presupuesto para América Latina. Los niveles de financiación de 11.11.11 para América Latina permanecieron iguales.

Para la mayoría de las otras agencias en las que los presupuestos para Latinoamérica se redujeron, hubo generalmente una reducción leve (en los casos de Danchurchaid e Hivos), o una reducción relativa que afecta apenas los gastos totales para América Latina (ICCO, Oxfam-GB y Christian Aid). Danchurchaid, por ejemplo, nunca tuvo un presupuesto alto para esta región y sus reducciones en el nuevo siglo fueron relativamente pequeñas. Hivos experimentó una reducción constante de su presupuesto para América Latina - la cual ha sido del 65 % del total de sus donaciones al extranjero en 1987 - y una reducción gradual era por lo tanto inevitable.<sup>7</sup> Entre tanto, el presupuesto total de Hivos aumentó de manera sustancial, básicamente en compensación por el decrecimiento relativo en los gastos para Latinoamérica.

Únicamente en tres agencias europeas los presupuestos para la región del estudio han sido reducidos más o menos sustancialmente en la década pasada: Novib, Cordaid y Pan para el Mundo. Vamos a revisar estos casos con más detalle. Pan para el Mundo hizo una reducción del 25% en su presupuesto para América Latina en los tres últimos años. La principal razón fue su decisión de focalizar más sus recursos en África, para tratar los enormes retos planteados por la crisis producida por el SIDA en esa región.

Para Novib la reducción tuvo lugar a finales de 1999 pero fue compensada inicialmente por un crecimiento total de fondos y por un financiamiento del crédito adicional. En un período de tres años su presupuesto se redujo en términos absolutos en un 30 %. La justificación fue triple : (i) América Latina había llegado a ser 'demasiado rica' y había recibido de manera desproporcionada más recursos que África, (ii) Novib había llegado a ser la segunda contraparte más grande en una coalición (Oxfam Internacional) que se focalizó en las estrategias de reducción de la pobreza con el financiamiento masivo para la entrega del servicio (en gran parte en África), y (iii) las políticas para América Latina acentuaban el cabildeo menos costoso y actividades de campaña, que combatían estructuralmente la inequidad. La reducción requirió una drástica reorganización de sus oficinas de América

---

<sup>6</sup> En una minoría de casos tuvimos problemas para encontrar datos confiables sobre los presupuestos de las agencias, el presupuesto para el exterior y los que iban a Latinoamérica.

<sup>7</sup> Hivos está actualmente en un proceso de reorganización interna en el que las unidades regionales serán substituidos por unidades sectoriales. Aunque aun no se han afectado las asignaciones de financiamiento, puede ocurrir que América Latina ocupe un sitio menos prominente en la agenda de la organización.

Central y América del Sur, pero con un presupuesto de 25 millones de euros en el 2004 Novib sigue perteneciendo al grupo de ONGs donantes europeas más grandes para América Latina.

Otra agencia donante holandesa, Cordaid, redujo su presupuesto para América Latina en un 50% entre el 2000 y el 2004, a pesar de que presentó un crecimiento de sus fondos totales. Mientras una cuarta parte de sus recursos para el extranjero se dedicó a Latinoamérica en el año 2000, cuatro años más tarde esa suma cayó al 11%. La explicación de esta drástica medida tiene que ver con la refocalización de la ayuda holandesa al desarrollo hacia África debido al crecimiento de la pobreza y a las crisis en ese continente. Algunos observadores también comentaron que por muchos años los presupuestos de Cordaid dedicados a Latinoamérica habían sido desproporcionadamente altos comparados con los dedicados a África, aunque otras razones también han podido jugar un rol. Después de todo, Cordaid fue una fusión de varias agencias católicas (entre otras la anterior Cebemo) en la que el departamento de América Latina siempre había sido un jugador influyente. Demasiado influyente, según algunos observadores, lo cual explicaría por qué se decidió internamente desmantelar los programas grandes en Latinoamérica después de cambios en el personal.

En resumen nuestro estudio indica que simplemente no es cierto que las ONGs europeas en promedio hayan reducido sus presupuestos latinoamericanos durante la década pasada. Ha habido una reducción de presupuestos para Latinoamérica solamente en una minoría de las agencias que fueron investigadas (alrededor del 30%). En particular aquellas agencias que solían tener altos desembolsos para esa región (mayores al 25% de las asignaciones totales para el extranjero) parecen haber bajado este nivel a favor de países más pobres en otras regiones.

### **3.2 Perspectivas de los niveles de financiamiento a corto plazo**

Para los próximos años, parece que los presupuestos de las agencias europeas para Latinoamérica, en promedio no tendrán muchos cambios. Después de un período de crecimiento al finalizar los 90s, es probable que los presupuestos permanezcan estables en ese nivel, previendo que no haya nuevas emergencias en la región. Novib por ejemplo, espera que haya una leve reducción de su presupuesto para América Latina hasta el 2006, pero que la tendencia decreciente ha alcanzado su nivel más bajo. De acuerdo con Novib, el reto ahora es consolidar el programa reducido y reinstalar las calidades clave del departamento de América Latina, tales como la búsqueda de estrategias alternativas de generación de ingresos y enfoques innovadores.

Muchas agencias, entre ellas Oxfam Bélgica, Hivos y Diakonia, expresaron que deberán buscar oportunidades adicionales de financiamiento de otros donantes mayores, en particular de la Unión Europea, y de las embajadas de otros países. Esta tendencia de las ONGs europeas de usar fondos de donantes oficiales de otros países es visible ya en algunos países latinoamericanos y posiblemente llegue a ser más importante. Esta búsqueda de nuevos financiamientos es también estimulada por los gobiernos europeos, tales como el de los Países Bajos, donde existe presión sobre las agencias co-financiadoras para encontrar recursos adicionales de fuentes alternativas hasta un cuarto de su presupuesto total.

Estos donantes de las ONGs europeas, los llamados 'donantes de donantes' probablemente tendrán un papel más prominente en los años venideros. En particular en los gobiernos europeos y sus departamentos de cooperación internacional, llegan a ser más fuertes las voces

que replican que América Latina necesita ser eliminada de los programas de cooperación al desarrollo. Lo que hace a América Latina importante en esta visión, es su potencial para el comercio y la inversión. Esta tendencia no es realmente nueva, ya que lleva una década. Algunos gobiernos europeos, como España, incluso incrementaron su presupuesto para la cooperación al desarrollo en América Latina, pero es una excepción a la regla de un retiro general (véase Dinamarca, Suecia, Irlanda, Holanda, Alemania Reino Unido y la Comisión Europea). Las agencias danesas en particular han visto una rápida reducción del programa DANIDA en Latinoamérica, conduciendo a cortes de cerca del 50% en solo un año.

El principal argumento usado por los gobiernos europeos para la reducción de sus presupuestos es que los países de ese continente pertenecen en su mayoría a países de ingreso medio. Las consecuencias son que las ONGs europeas tienen que justificar mejor sus actividades exponiendo más claramente sus motivaciones para intervenir en Latinoamérica. Varias agencias han argumentado que el problema latinoamericano es más de 'desigualdad' que de 'pobreza' y que en ese sentido muchos temas relacionados (migración, violencia, etc) provienen de las complicaciones causadas por una distribución desigual de ingresos. Como vimos en el capítulo anterior, este enfoque más político podría contribuir a mantener los niveles de fondos para la región sin cambios.

Las agencias Oxfam, por ejemplo, esperan que su trabajo sobre medios de vida (livelihood) se mantendrá constante o decrecerá relativamente hablando, mientras que el trabajo sobre democracia y descentralización se incrementará. Los temas de medios de vida han sido fuertes recientemente debido a su conexión con las campañas de comercio. Todos los temas relativos a la promoción de la democracia pueden llegar a ser cada vez más importantes con la emergencia de una nueva campaña relacionada con los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) que están desempeñando el papel de ancla institucional.

En suma, los niveles de financiamiento no han bajado dramáticamente en la década pasada, y tampoco van a caer dramáticamente durante los años siguientes ya que la mayoría de éstos se basan en acuerdos de largo término. Lo que va a cambiar en los años venideros son las fuentes de ingreso para las ONGs europeas. En Alemania, por ejemplo, una reducción significativa del ingreso proveniente de las iglesias afectará el nivel de co-financiación que las organizaciones confesionales pueden asegurar. En muchos otros países puede ser vista una tendencia semejante, según la cual una mayor proporción del ingreso de las ONGs donantes tendrá que provenir de otros donantes oficiales, de actores basados en el mercado y de donaciones privadas.

## **4. Tendencias y perspectivas en la selección de organizaciones contraparte**

La otra área en la que mapeamos las tendencias y perspectivas fue la de la escogencia de las organizaciones contraparte y los nuevos tipos de relaciones con ellas. Nos centramos particularmente en temas como la coordinación de agencias, el cabildeo y *advocacy* conjuntos y la manera como las relaciones entre organizaciones han sido eliminadas. La última parte del capítulo analiza las perspectivas futuras que las ONGs europeas prevén en sus relaciones con las organizaciones latinoamericanas.

### **4.1 Tendencias en la preferencia de selección de organizaciones contraparte**

Un campo en el que se esperaban cambios graduales fue el relativo al carácter y el número de organizaciones contraparte de las ONGs europeas. Una suposición fue que la tendencia a una mayor concentración podría implicar que el número total de organizaciones contraparte decrecería, mientras la asignación de fondos por organización se incrementaría levemente.

En nuestro estudio detectamos esta tendencia, aunque no durante toda la década. Hasta donde pudimos obtener datos (ver tabla 5), el 64 % de las agencias europeas tenían más organizaciones contraparte en 1995 que en el 2004. De otro lado, esto implica también que el 36 % de las agencias tienen más contrapartes ahora que hace diez años. La reducción del número de contrapartes es especialmente visible en los 4-5 años pasados, debido a que las cifras estaban aun en aumento a finales de los 90s.

Parte de la reducción del número total de contrapartes puede ser explicado por el descenso de los presupuestos, tal como fue discutido en el capítulo anterior. Pero otros desarrollos también han jugado un rol. Agencias como Hivos han invertido una considerable financiación en un grupo grande de organizaciones pequeñas (especialmente en el área de la cultura), pero empezaron a darse cuenta que era demasiado costoso mantener esa red de pequeñas contrapartes. Después de todo, hay una cantidad mínima de financiamiento que justifique cada empleado en una agencia. O para decirlo de manera contundente, como lo hizo un entrevistado, las agencias son castigadas por sus 'donantes' (donantes de donantes) por tener organizaciones contraparte pequeñas. El sistema estimula la tendencia a apoyar programas de gran envergadura incluso con organizaciones más grandes, en tanto que estas minimizan el *overhead* por cada euro que el donante gaste.

Otras agencias, como SNV, reconocen que ahora tienen más contrapartes que hace diez años (a los que actualmente llaman 'clientes') , pero que las relaciones han llegado a ser sustancialmente más cortas. Esta no es, sin embargo, la tendencia general. La tendencia es más bien a tener contrapartes 'estratégicas' y a largo plazo, (tal como enfatizaron Christian Aid, Cordaid y Trocaire), más que a alianzas orientadas a proyectos de corto plazo. La tendencia a la reducción gradual puede explicarse también por el hecho de que la concentración y reducción de contrapartes ha tenido un impacto mayor en América del sur que en América Central, tal como concluimos en el primer capítulo. Para muchas agencias europeas el número de contrapartes en América Central se ha mantenido al mismo nivel, frecuentemente debido a la emergencia adicional de programas en el período posterior al huracán Mitch.

Además de los números, hubo un interés particular en ver si *el tipo* de organización contraparte también había cambiado en los últimos diez años. La tabla 6 da una visión de los cambios más grandes en las redes de contrapartes, las que muestran semejanzas pero también desarrollos contradictorios.

Una de las tendencias contradictorias es que el apoyo a las organizaciones sociales y a las organizaciones comunitarias fue reemplazado gradualmente en los últimos diez años a favor de ONGs (frecuentemente especializadas). Esta es una tendencia que notamos por ejemplo en Intermon, Diakonia, IBIS e Hivos. De otra parte agencias como Trocaire, 11.11.11 y CCFD han ido en la dirección opuesta proporcionando más apoyo directo a organizaciones de base.

Otra tendencia contradictoria, probablemente relacionada, es que algunas agencias decidieron cambiar su énfasis de una orientación rural a organizaciones más urbanas (Cordaid, Diakonia, Oxfam-Bélgica) en lo que Diakonia llama un 'foco orientado al *advocacy* político'. Otras agencias parecen dirigir su atención más a las áreas rurales, también para trabajar más directamente con organizaciones pequeñas (Trocaire), o para dirigirse a grupos indígenas y sus redes (IBIS).

Un desarrollo común es que la mayoría de las ONGs confesionales grandes que tradicionalmente fueron apoyadas por las agencias protestantes en la década pasada, han sido terminadas gradualmente. ICCO, Christian Aid, Danchurchaid y Diakonia, han decidido acabar sus estrechas relaciones con muchas contrapartes tales como CEPAD (Nicaragua), CIEDEG (Guatemala) y CCD (Honduras). La principal razón para acabar estas relaciones con contrapartes de largo plazo fue que estas ONGs habían llegado a ser agencias multipropósito que simplemente no se habían desempeñado suficientemente bien de acuerdo con los nuevos criterios de funcionamiento.<sup>8</sup> El perfil confesional que había sido importante por muchos años para determinar las relaciones con las contrapartes, en la pasada década llegó a ser menos importante comparado por ejemplo, con la calidad de los resultados.

El estudio también sugiere que las ONGs europeas con el paso de los años tendieron a dar más apoyo a contrapartes que trabajan directamente con gobiernos (locales). Oxfam GB indicó que ya se acabó el tiempo en que 'no gubernamental era igual a decir anti-gubernamental'. El cabildeo político y el trabajo de *advocacy* han llegado a ser más centrales en las preferencias de las agencias, como hemos visto en páginas anteriores, y algunos argumentan por lo tanto, que una politización renovada (*una repolitización*) de la ayuda de ONGs europeas se está haciendo visible. Sin embargo, cuando se hace referencia a los 80s, el ángulo político es por supuesto muy diferente al del período en el que se dio apoyo a las ONGs y a los movimientos simpatizantes con los procesos de liberación nacional. El trabajo político se dirige actualmente a la maximización del impacto de las campañas y al resultado del desarrollo de proyectos e involucra a organizaciones miembros más directamente en campañas nacionales y globales.

---

<sup>8</sup> Este patrón ha llegado a ser evidente en muchas evaluaciones independientes de estas contrapartes confesionales en Centroamérica en el período de 2000-2001. En efecto, después de detectar serios 'problemas de crecimiento' interno (debido a diferentes razones, incluso la provisión de ayudas muy grandes en la emergencia producida por el Mitch) y poca buena voluntad para adaptarse a los nuevos criterios de la agencia, las relaciones de muchas décadas con estas ONGs fueron acabadas a menudo posteriormente. No obstante, estas ONGs confesionales han sido de enorme importancia histórica y sus fascinantes historias tendrían que ser escritas para pasar sus lecciones a la próxima generación.

**Tabla 6**  
**Características de las agencias europeas contrapartes de organizaciones en América Latina**

<i>Agencia</i>	<i>No. contrapartes 2004</i>	<i>Cambios principales en las características de las contrapartes entre 1995 y 2004</i>
Cordaid	300	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De proyecto, a programa, a contrapartes estratégicas</li> <li>• Apoyo preferiblemente a organizaciones que muestren resultados</li> <li>• De contrapartes rurales a más urbanas</li> </ul>
SNV	285	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De contrapartes a 'clientes': más clientes por un período más corto</li> <li>• Cambio de micro a meso y macro clientes</li> <li>• Más clientes gubernamentales que hace diez años</li> </ul>
Hivos	269	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio hacia organizaciones más especializadas</li> <li>• Cambio de organizaciones sociales a ONGs más especializadas</li> <li>• Tendencia a apoyar a contrapartes más grandes</li> </ul>
Oxfam-GB	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más contrapartes compartidas entre las agencias Oxfam</li> <li>• Contrapartes reflejan más las metas de las campañas OI</li> <li>• Más compromisos con gobiernos: ONG no significa ya 'anti-gubernamental'</li> </ul>
Novib	200*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrapartes pequeñas han sido excluidas</li> <li>• Más apoyo a ONGs que trabajan con el sector privado</li> <li>• Apoyo preferiblemente a contrapartes con nexos horizontales / verticales</li> </ul>
Intermon	209	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De apoyo a movimientos sociales a mayor apoyo a ONGs</li> </ul>
Pan para el Mundo	190	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos apoyo a infraestructura física, más empoderamiento</li> <li>• Más cabildeo y uso de redes</li> </ul>
Trocaire	188*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencia a apoyar a contrapartes más estratégicas</li> <li>• América Central incrementó su ayuda a organizaciones comunitarias y a movimientos sociales</li> <li>• Cambio de énfasis en lo urbano a lo rural</li> </ul>
ICCO	180	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De proyecto a relaciones institucionales</li> <li>• Más concentración, más búsqueda de sinergia</li> <li>• De agricultura sostenible a contrapartes orientadas a producción</li> </ul>
EED	145	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Después de la fusión: organizaciones más pequeñas</li> <li>• Sobre todo con orientación eclesiástica (educación, medios)</li> </ul>
Diakonia	129*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos apoyo a Organizaciones de base, más a ONGs nacionales</li> <li>• Menos apoyo a organizaciones de las iglesias</li> <li>• De rural y pequeño a nacional con perfil más político</li> </ul>
Christian Aid	132	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De apoyos únicos a apoyos de largo plazo a la contraparte</li> <li>• Fuerte reducción del número de contrapartes</li> <li>• Mayor diversidad en el portafolio de contrapartes</li> </ul>
CCFD	100	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más apoyo directo a organizaciones de base</li> <li>• Más cabildeo en el norte</li> </ul>
IBIS	70	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio de organizaciones comunes a ONGs más innovadoras</li> <li>• Sur América: de ONGs a organizaciones indígenas</li> <li>• Apego a contrapartes ya conocidas más que innovación.</li> </ul>
Oxfam-B	25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en contrapartes con agenda política</li> <li>• Mayor atención a <i>advocacy</i> con organizaciones de base</li> <li>• Tendencia de contrapartes rurales a unas más urbanas</li> </ul>
Danchurchaid	25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos relaciones con ONGs confesionales tradicionales</li> <li>• Más énfasis en nexos entre las organizaciones locales y las redes nacionales y globales</li> <li>• Mayor diversidad en redes de contrapartes</li> </ul>
11.11.11	16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De organizaciones locales a nacionales</li> <li>• Incremento del apoyo a contrapartes regionales</li> <li>• Más apoyo a miembros de organizaciones y sus redes</li> </ul>

\* Cifras de 2003 o 2003/04

Esta mayor atención al trabajo político se reflejó también en una preocupación general por reforzar los nexos micro - macro y por estimular a las organizaciones contraparte a relacionarse con otras de una misma región (ICCO llama a esto 'maximización de la sinergia entre contrapartes'). Hace una década, el cabildeo fue una actividad de algunas ONGs especializadas; parece que las ONGs europeas desean que estas ONGs realmente escuchen a sus componentes y sean responsables con ellas, y aun más importante demuestren que estos múltiples nexos micro - macro sean realmente beneficiosos a las organizaciones que trabajan a nivel de las bases.

Una última tendencia que puede ser identificada en la visión que muestra la tabla 6 es que las agencias prefieren apoyar a ONGs más especializadas, dándole menos prioridad a 'aquellas ONGs que son (o han sido) capaces de todo' (como lo expresó Novib). Y siguiendo una línea semejante, las agencias tienden a perseguir una red de contrapartes más diversificadas que hace diez años. Christian Aid e Hivos optaron por la reducción del número total de contrapartes en años recientes, pero lo consideraron también como un impulso de calidad hacia la diversificación de sus redes de contrapartes. Esta fue una medida complementaria a las observaciones anteriores de no pegarse más 'a las contrapartes tradicionales' o 'naturales' que fue la situación de la década anterior. Un importante resultado de estos desarrollos es que las organizaciones contraparte de varias agencias han llegado a ser más parecidas en comparación a la década anterior.

En suma, durante la década pasada el número total de organizaciones contraparte de ONGs europeas ha decrecido, especialmente desde el año 2000. Sin embargo, más de un tercio de las agencias europeas revisadas, todavía mantienen alianzas con más organizaciones ahora (en 2004) en comparación con 1995. Esta reducción de contrapartes es fuertemente visible en América del Sur y un poco menor en América Central. El tipo de contrapartes ha cambiado de hecho con el paso de los años: más apoyo a ONGs especializadas (más que apoyo a las generales), mayor diversidad en los portafolios de las contrapartes y más énfasis en nexos micro - macro y en las relaciones con gobiernos (locales).

#### **4.2 Tendencias en campañas y cabildeo**

Una tendencia clara es que las campañas de cabildeo y *advocacy* para América Latina y con contrapartes latinoamericanas se han incrementado en los últimos años. Esta tendencia llegará a ser más fuerte y es parte de lo que algunos (como IBIS) consideran una 're politización' de sus programas. Muchas agencias, de manera notable ICCO y otras agencias holandesas, han decidido dedicar un cuarto de sus presupuestos a actividades de *advocacy* en el norte (esto debido en parte a los incentivos gubernamentales). En el caso de ICCO esto también implica la colaboración con algunas contrapartes estratégicas en los Países Bajos y Europa par incrementar sinergias. Esto es bastante relevante, desde el punto de vista de varios representantes de las agencias en el sentido de que es más difícil mantener la atención pública para los asuntos latinoamericanos en Europa.

¿Qué objetivo tienen estas campañas? Aparte de temas de comercio, como fue mencionado anteriormente, las agencias europeas se enfocarán en los años venideros a presionar los desarrollos nacionales (Colombia, Bolivia, Guatemala) y sobre PRSP y comercio (en particular con la UE), temas de migración (especialmente en América central), deuda externa y derechos socio económicos. También se espera que más campañas de cabildeo conjunto con

contrapartes sean iniciadas y que plataformas europeas como CIFCA y PICA (de las agencias protestantes) y el proceso eclesialístico Proceso de Articulación y Diálogo PAD en Brasil jugarán un rol más prominente en estas campañas.<sup>9</sup>

Oxfam GB espera que las campañas sigan creciendo, aunque esto depende del grado al que sea posible desarrollar institucionalmente una fuerza de la campaña global. Es probable que esto no suceda en el Reino Unido o en Europa en general, sino más bien en los países latinoamericanos mismos. Aquí las organizaciones están llegando a ser más estratégicas en términos de su agenda política de campañas y lo están haciendo más autónomamente. Esto es importante según Oxfam GB, porque el trabajo de una campaña nacional puede dirigirse mejor a lenguajes y especificidades culturales, en tanto que los activistas locales pueden entender mejor sus propias culturas políticas, opinión pública y sus medios locales. Por eso, agencias como Oxfam Bélgica se están dirigiendo al fortalecimiento de la formación de capacidades locales para realizar campañas.

### 4.3 Tendencias esperadas a corto plazo

En relación con las estrategias de intervención que fueron discutidas anteriormente en este capítulo, los representantes de las agencias europeas predijeron que la tendencia será hacia enfoques más programáticos y más de proceso, que el énfasis estará más en procesos y lejos del enfoque tradicional de proyectos, y que se sostendrá en los años venideros. Trocaire espera proveer más financiamiento multi-anual, más que asignaciones anuales. Muchas agencias también prevén que el número de organizaciones contraparte se reducirá más adelante pero que la calidad de esas relaciones se incrementará. Por ejemplo, agencias como ICCO esperan que haya más cooperaciones entre contrapartes del sur (generalmente de *advocacy*) también implica criterios más altos de calidad para esas contrapartes. Hivos indica que invertirá en más conocimiento compartido con y entre organizaciones contrapartes.

Otro desarrollo interesante que se revela en las entrevistas es que muchas agencias están planeando expandir su presencia local y /o sus oficinas en la región. Misericordia, por ejemplo, está planeando establecer 'oficinas de enlace' en un par de países latinoamericanos para apoyar a las contrapartes y facilitar procesos de diálogo. Hivos está planeando abrir una oficina en Suramérica, mientras que las agencias Oxfam también consideran expandir sus redes de oficinas locales. Entonces parece que la tendencia hacia un trabajo más político va de la mano con una presencia local de las ONGs europeas.

Otros tópicos y temas importantes fueron mencionados por los representantes de las agencias que valdría la pena analizar aquí. Primero que todo, varios temas globales grandes pueden tener impacto en los próximos años en América Latina, y en las organizaciones contraparte. La *seguridad* es un tema obvio y la creciente tendencia (oficial) europea como donante de poner el dinero lejos del desarrollo para pagar sus intervenciones en Irak, Afganistán y algunos países africanos (como Sudán) está indirectamente relacionada con el retiro de donantes de Latinoamérica. El rol y la influencia del gobierno de los Estados Unidos en estos desarrollos en particular en lo que tiene que ver con el retiro de América Central son críticos.

---

<sup>9</sup> El proceso PAD es una interesante iniciativa conjunta de un grupo de agencias confesionales europeas y sus organizaciones contraparte en Brasil buscando una 'nueva solidaridad'. Ver "*Solidaridad internacional en el nuevo milenio: encarando viejos y nuevos retos*", Rio de Janeiro: PAD, 2003.

*La eficacia de la ayuda* continúa siendo otro tema grande; el desempeño tanto de la ayuda oficial como de los financiamientos de ONGs en América Latina no ha sido siempre impresionante. Esto se relaciona con la creciente desigualdad en la región que ostenta los más altos niveles de desigualdad económica y social del mundo. Esto tiene un impacto en la fatiga de los donantes tanto oficiales como privados y requiere una mayor atención de las ONGs europeas para ver como se puede abordar. Después de todo los donantes están dejando a los países que son considerados 'no efectivos' y esto tendrá un impacto sobre las ONGs que obtienen sus recursos de cofinanciación. Muchos donantes oficiales europeos están focalizándose ahora únicamente en unos pocos países en Latinoamérica y algunos quieren asegurarse de que sus cofinanciamientos vía ONGs sean también concentrados en esos mismos países. Sin embargo, esto podría ofrecer también nuevas oportunidades en tanto que la reducción de la cooperación bilateral a un país podría ser compensada mediante la donación de financiamiento compensatorio a través de las ONGs europeas.

*Transparencia y anti corrupción* han llegado a ser temas importantes en América Latina. La percepción es que la corrupción está creciendo y no se limita al estado y al sector privado. El proceso de liberalización y privatización de las industrias y servicios estatales ha generado una inmensa corrupción beneficiando a políticos y la cultura de la impunidad ha corroído los valores de la sociedad. Las ONGs locales ciertamente no han sido inmunes a estas tendencias.

*Nuevos actores políticos y sociales* están emergiendo en la región. El colapso de la influencia de algunos actores clave de la sociedad civil en el pasado (hecho notable en sindicatos y movimientos y asociaciones campesinas) es una ilustración de los importantes cambios que han tenido lugar en las sociedades de América Latina. Esto implica que las agencias europeas necesitarán encontrar nuevas formas de trabajar para promover la defensa de los derechos de los grupos vulnerables. En Centroamérica hay el sentimiento de que la sociedad civil está perdiendo su influencia en vez de aumentarla. Hay divisiones y es difícil influir en las políticas públicas. Hay pocos nuevos pensamientos y aun menor capacidad de articular una visión acerca de lo que 'desarrollo humano sostenible' significa en el nuevo siglo. De otra parte, el rol importante de los movimientos sociales (radicales) para producir cambios políticos progresivos en muchos países del sur es prometedor. También es notable el nexo creciente de estos movimientos con redes transnacionales, proceso que nunca había sido tan fuerte desde las perspectiva de las organizaciones de base.

*Los temas de gobernabilidad* son ahora más críticos que antes. Hay un descontento público muy amplio con los procesos políticos y con los políticos. Cada vez menos gente cree en los beneficios de la democracia y en el sistema político actual. Dada la historia de autoritarismo en la región, esto es motivo de seria preocupación. Además, el Banco Mundial y el FMI continúan ejerciendo una enorme influencia sobre el desarrollo de políticas y de actores, especialmente sobre los gobiernos y los donantes bilaterales. El Banco Mundial tiene el monopolio virtual sobre la investigación del desarrollo en América Latina y es frecuentemente la única voz escuchada. Con tendencia a armonizar y alinear las políticas de AOD, el Banco Mundial y el FMI jugarán un rol mayor en los próximos años. Y como no han sabido promover un empoderamiento serio, su promoción de alianzas con una 'sociedad civil blanda' puede conducir a evadir los temas de injusticia y distribución del poder en y entre países.

La *Comisión Europea* es actualmente uno de los donantes más grandes en América Central pero no hace una contribución seria al desarrollo de políticas públicas en pro de los pobres. La UE llegó tarde a participar en el proceso de PRSP, las estructuras para el acceso a sus fondos

han llegado a ser excesivamente burocráticas tanto para gobiernos como para ONGs. Consultores privados y compañías son ahora los beneficiarios de muchos contratos, desplazando tanto a la UE como a ONGs locales; hay una seria falta de transparencia en la asignación de fondos y virtualmente no hay mecanismos de rendición de cuentas; sus estrategias por país y sus políticas regionales para las diferentes "zonas" de América Latina están preparadas con base en consulta muy escasa con grupos de la sociedad civil.

Todos estos temas mencionados arriba, sugieren que hay una agenda común inmensa para las organizaciones de América Latina y de la Unión Europea para presionar conjuntamente por un mejor uso de los recursos públicos, especialmente a nivel de la UE. Es ahí en donde ALOP entra como un canal potencialmente importante para la alimentación y apoyo de estas campañas conjuntas, junto con otras redes latinoamericanas y es también aquí donde el compromiso de muchas ONGs europeas todavía tendrá que ser probado. Proporcionar un sólido seguimiento de las discusiones de Quito en julio del 2004 y poner en práctica una agenda común serán condiciones cruciales para la realización de un avance en esta discusión.

## 5. Aprendiendo de América Latina

Durante las últimas décadas las ONGs europeas han construido una impresionante historia de experiencias e intervenciones dirigidas a reducir la pobreza y al cambio social. La cuestión es: ¿Qué se ha aprendido de todas estas experiencias? ¿Cuáles son las lecciones clave que se han incorporado a las nuevas políticas de las ONGs europeas? ¿Hay algo en particular que se destaque en Latinoamérica que pueda ser considerado como lección crucial y relevante para otras regiones? Este capítulo mira las experiencias de las ONGs en varias subregiones del continente y evalúa si hay ese tipo de lecciones a partir de las intervenciones de las agencias europeas en la última década. Le damos especial atención a las lecciones aprendidas en relación a la coordinación de agencias.

### 5.1 Lecciones de América Latina

Les pedimos a los representantes de las agencias mirar a los años anteriores y juzgar por sí mismos qué había sido aprendido de sus experiencias e intervenciones. Las respuestas fueron generalmente muy francas y a la vez diversas. Algunas agencias enfatizaron en las lecciones como donantes, otras en las estrategias de intervención o en los enfoques de desarrollo. Abajo se esbozan y analizan las lecciones aprendidas.

Una de las lecciones más mencionadas trata de la importancia de establecer *alianzas estratégicas*. Más específicamente, las agencias parecen estar de acuerdo en que las iniciativas tendientes al establecimiento de redes (a nivel nacional, internacional y global) ha abierto un derrotero en la década pasada, como un instrumento clave para facilitar el cabildeo y las campañas a todos estos niveles. Estos esfuerzos de cabildeo más colaborativo y sistemático que algunas agencias llaman 'alianzas estratégicas' en muchos casos han demostrado una capacidad de alcanzar resultados tangibles e influir en las agendas globales. Ejemplos son las campañas de la deuda, la cumbre de la OMC en Cancún (en donde una coalición de países del sur liderados por Brasil tomó posición en contra de los poderosos miembros del norte de la OMC), los procesos de PRSP y el *Foro Mundial Social*. Estas interacciones más globales también beneficiaron la influencia y por ende la legitimidad de las agencias europeas en sus países de procedencia.

Un elemento clave en este trabajo de cabildeo es que las coaliciones de movimientos sociales y ONGs no mantuvieron más sus posiciones 'anti gubernamentales', sino que estas alianzas estratégicas se han ido formando con gobiernos del norte ó del sur, con instituciones financieras internacionales (tales como el Banco Mundial) o las agencias de ONU, como el PNUD. Especialmente las agencias Oxfam enfatizaron que han aprendido a cooperar con las instituciones globales durante la década pasada y que desempeñaron un rol estimulante en el 'movimiento de justicia social de la globalización' que ha tomado tanta dinámica después de la cumbre de Seattle en 1999.

La segunda gran lección proviene de las agencias europeas confesionales, tanto católicas como protestantes. Parece que estas aprendieron que *las organizaciones relacionadas con la iglesia no son por definición las ejecutoras ideales de los programas orientados al desarrollo*. Las iglesias son consideradas todavía como actores importantes, por ejemplo, en

la contribución a procesos de paz y reconciliación, pero no tienen más el rol de agentes claves del desarrollo.

Esto también ha tenido consecuencias para las mismas agencias europeas: La agencia protestante sueca, Diakonia, explicó que había visto el descenso del desarrollo del movimiento ecuménico (especialmente en América Central), con algún pesar, pero que había aprendido que una posición más autónoma de la iglesia sueca era de hecho, la mejor opción. Trocaire, la agencia católica irlandesa sostiene sin embargo que la iglesia continúa siendo un importante instrumento para la organización de comunidades y para la construcción de sociedad civil, especialmente en aquellas áreas en las que la iglesia era la única estructura institucional.

Una tercera lección mencionada por muchas agencias es que su *apoyo a largo plazo a organizaciones eventualmente ha compensado*. América Latina muestra muchos ejemplos en donde el apoyo prolongado a contrapartes ha contribuido a mejorar la capacidad de cabildeo y de *advocacy* y que comparado con otras regiones del mundo, es superior en términos de calidad e impacto. Christian Aid señala por ejemplo, el papel flexible de las agencias europeas y de su posición como contraparte en estos procesos, aportando consejo y algunos recursos más que determinando desde fuera los procesos. Reconoce los problemas de cómo esto puede ser combinado con demandas crecientes para la rendición de cuentas y por ende, con relaciones más formales. Otras agencias también se refieren a esta tensión, pero todas están de acuerdo en que las relaciones con las contrapartes de América Latina son frecuentemente más maduras que en cualquier otro lugar.

Estas relaciones con un alto grado de 'confianza' y 'confidencia' son generalmente favorecidas por las agencias ya que generan más beneficios en términos de la formulación de políticas, permiten más transparencia, más aprendizaje mutuo y además frecuentemente son parte de arreglos con 'apoyo institucional'. Especialmente las agencias holandesas, alemanas y nórdicas enfatizaron la importancia de estas 'contrapartes estratégicas' que también probaron ser cruciales para las campañas de cabildeo norte - sur que fueron mencionadas anteriormente.

La cuarta lección comúnmente mencionada por las agencias europeas es que la ayuda posterior a la emergencia producida por el huracán Mitch en 1998 tuvo un énfasis reiterado en la necesidad de mejorar la *coordinación de agencias*. Muchas lecciones fueron esbozadas a partir de ese desastre, el cual fue tal vez el más grande jamás visto en la región, dentro de las cuales fue central la de que el trabajo conjunto de las agencias en esas situaciones de crisis ayuda a prevenir muchas de las implicaciones de desastres posteriores de la ayuda externa. Varias organizaciones contraparte claves en la región centroamericana habían sido sobrecargadas con tareas y recursos, lo que había contribuido algunas veces a su desaparición.

Finalmente un punto que fue mencionado muchas veces por los representantes de las agencias fue la necesidad de *sinergia* entre contrapartes y la búsqueda de complementariedades entre las iniciativas de donantes a regiones, comunidades o grupos similares. Esto es más fácil si las agencias donantes tienen menos países y un número menor de contrapartes, haciéndolos más capaces frente a los esfuerzos para lograr una mayor sinergia. Con respecto a este punto muchas agencias también mencionaron que habían considerado estrechar su presencia local en América Latina, porque así podrían beneficiar las posibilidades de *advocacy* y realzar las oportunidades de aprendizaje. Pero las organizaciones contraparte por sí mismas también están colaborando mejor que hace una década cuando vieron el valor agregado del uso de redes y de las iniciativas conjuntas de *advocacy*.

## 5.2 Diferencias entre América Central y América del Sur

Las agencias europeas identificaron varias diferencias entre la manera de operar en Suramérica y Centroamérica. Se hace una diferencia entre los países de MERCOSUR y los países andinos más pobres. La mayoría de los países de MERCOSUR ya han sido dejados, a pesar de que muchas agencias continuarán su apoyo a contrapartes en Brasil, especialmente aquellas que están involucradas en esfuerzos regionales de *advocacy*, investigación y actividades innovadoras.

Las contrapartes en los países andinos actualmente están recibiendo más atención en América del Sur, con especial atención en temas de tierra, comercio, proyectos productivos, seguridad alimentaria y resolución de conflictos (como en el caso colombiano). América Central generalmente tiene diferentes prioridades, debido a que sus países son más pobres y porque su proximidad a los Estados Unidos les ha hecho trabajar de manera más cercana entre sí mismos, en comparación con los suramericanos. En Centroamérica generalmente son más centrales los temas rurales y de agricultura, comparados con el sur en donde el énfasis es más urbano.

Probablemente una de las principales diferencias identificadas por las agencias europeas es que el tejido social en América del Sur está mejor desarrollado que en Centroamérica. En los países andinos la construcción de sociedad civil es restringida al apoyo a organizaciones indígenas, mientras que en Centroamérica se le pone más atención al fortalecimiento institucional, construcción de redes y *advocacy* por las políticas públicas. En América del Sur las actividades de *advocacy* están mejor desarrolladas y con temas generalmente más sutiles (lucha contra la desigualdad, la corrupción, etc.) más que temas como pobreza absoluta y la creciente violencia (urbana) que es a lo que se está dirigiendo actualmente en América Central.

Pero las agencias también se cuidan de hacer generalizaciones gruesas: las dos regiones tienen muchas cosas en común: acuerdos de comercio, descentralización, migración e impunidad, para mencionar sólo algunas. Los países de América Central (excepto Costa Rica) son vistos como más vulnerables. Sin embargo, la principal diferencia es más bien con quienes están trabajando las agencias y en América del Sur hay más posibilidades para la escogencia de contrapartes y estas generalmente tienen más experiencia y un mejor desarrollo de sus capacidades. Algunas agencias esperan que esas contrapartes suramericanas con experiencia puedan funcionar más como 'centros de reflexión' (think tanks) de respaldo para América Central.

## 5.3 Posibles lecciones para otras regiones

Si es cierto, como se ha afirmado frecuentemente, que muchas lecciones aprendidas de América Latina pueden ser benéficas para otras regiones, en particular para África, ¿cuáles son esas lecciones? Planteamos a las agencias europeas las preguntas de manera un poco amplia para no restringir sus posibles respuestas. En el análisis siguiente presentamos las lecciones y diferencias en grupos de temas.

### *Desarrollo de la Sociedad civil*

La diferencia que se menciona con mayor frecuencia entre esta región y otras, es la fortaleza de la sociedad civil. Los representantes de las agencias puntualizan que las organizaciones sociales y ONGs latinoamericanas tienen una historia más larga, son más fuertes comparadas con África y más homogéneas comparadas con Asia. Las lecciones que América Latina puede ofrecer a África se relacionan con los mecanismos de fortalecimiento de organizaciones, establecimiento de redes y compromiso en actividades de *advocacy*. Además, Latinoamérica ha desarrollado una tradición de intercambio de experiencias y redes de aprendizaje de las cuales los africanos se podrían beneficiar. Algunas agencias también se refieren a importantes experiencias con contrapartes de largo plazo en América Latina y a la importancia de desarrollar innovaciones con ellas, las cuales podrían ser aplicadas más tarde también a otras regiones.

### *Enfoque en los derechos socioeconómicos*

América Latina también generó lecciones en relación con sus experiencias de promoción de los derechos sociales, económicos y culturales, y con el rol de las contrapartes en el debate sobre responsabilidad social corporativa. En Latinoamérica, el énfasis de las agencias europeas no es tanto sobre la reducción de la pobreza, sino más bien en la desigualdad y el desarrollo de fuentes alternativas de ingreso (por ejemplo con esquemas de micro crédito). En combinación con un fuerte grupo de actores sociales e instituciones, muchas contrapartes en Latinoamérica han ido más allá del ámbito estricto de la reducción de la pobreza y de la provisión de servicios sociales para abordar esa desigualdad.

### *Campañas contra los acuerdos de libre comercio*

Una de las agencias enfatizó que una característica especial de América Latina es que las consecuencias de la globalización son visibles de manera más clara aquí que en otras regiones. Esto se refleja en la privatización de los servicios públicos, la migración internacional (especialmente a los Estados Unidos), la facilidad creciente de la remisión de remesas, y también los patrones comerciales regionales crecientes. Una de las campañas clave de este momento se dirige contra el deseo del gobierno de EE.UU. de crear la zona de libre comercio de las Américas, que no protegería más los intereses nacionales. El hecho de que esta campaña se esté realizando con un esfuerzo de gobiernos y actores sociales ampliamente apoyados por actividades en todos los países latinoamericanos, ilustra una coherencia regional particular y un compromiso que (aun) no está presente en otras regiones.

### *Desarrollo local y descentralización*

Una cuarta área en la que América Latina ha demostrado algunos avances importantes se relaciona con experiencias y experimentos con nuevas formas de gobernabilidad local, frecuentemente facilitado por las nuevas políticas de descentralización de los gobiernos nacionales. De estas prácticas pueden sacarse lecciones importantes, especialmente sobre cómo involucrar a los actores no gubernamentales en una forma de gobernabilidad local más participativa.

### *Relaciones estrechas entre Europa y América Latina*

Muchas agencias enfatizaron en que los lazos históricos entre Europa y América Latina han sido muy fuertes debido a la colonización y a los patrones de migración y al papel prominente de las iglesias, especialmente la católica que ha jugado un papel clave: hay por ejemplo, más contrapartes confesionales en Latinoamérica que en Asia, y son también mucho más radicales, como la iglesia católica, que tiene una voz muy fuerte en la sociedad. Desde los años 80s, ha

habido muchos más espacios democráticos y la teología de la Liberación de la iglesia católica ha sido crucial en el desarrollo de las organizaciones de base en América Latina.

#### **5.4 La coordinación de agencias y el rol de las redes**

Les pedimos a las agencias una opinión acerca de sus esfuerzos de coordinación con otras agencias en relación con América Latina. También les preguntamos cuál era su percepción acerca del rol de ALOP y qué se debería mejorar en términos de coordinación.

La mayoría de las agencias entrevistadas son parte de al menos dos plataformas de coordinación: una plataforma nacional de ONGs (tal como GOM<sup>10</sup> en los Países Bajos, la Coordinadora de ONGs en España, BOND en GB) y una red europea o global. Estas redes internacionales son frecuentemente mencionadas como las plataformas más importantes para coordinar las actividades de iniciativas de *advocacy* con otras agencias europeas.

Las agencias católicas en Europa (en nuestra pesquisa CCFD, CORDAID, Misereor, Trocaire) están organizadas en CIDSE y parecen estar completamente satisfechas con la manera como están operando, especialmente en Brasil, Perú y Colombia. CIDSE es considerada una red clave porque las agencias católicas involucradas tienen muchas contrapartes en común, creando muchas posibilidades de sinergias e intercambios de experiencias. Pero las agencias CIDSE también trabajan como parte de otras redes (locales) o en enfoques temáticos tales como la iniciativa Soya.

La red protestante APRODEV ha pasado por un proceso de reestructuración porque de manera recurrente había sido menos efectiva, de acuerdo con las agencias miembro. Varias agencias protestantes integrantes de esta red (en particular ICCO, Christian Aid, Diakonia, Danchurchaid) han promovido otras formas de cooperación, tales como la PAD (Plataforma de Dialogo y Articulación) en Brasil y PICA (en América Central). Este tipo de cooperación se basa en un compañerismo compartido más que en una estructura de coordinación institucionalizada (como Oxfam). Algunos observadores creen que APRODEV aun tiene un potencial para jugar un rol más prominente en la coordinación de actividades de las agencias protestantes en América Latina.

Otras redes, como EUROSTEP también han perdido su rol dinámico en América Latina en tanto que EUROSTEP está tratando principalmente con países ACP (Africa, Caribe y Pacífico) relacionados con la UE. La *Alianza 2015* (Hivos, IBIS y otras agencias europeas) está tomando velocidad, aunque se ha considerado como una combinación diversa de agencias. Este no es el caso de OXFAM Internacional (Novib, Intermon, Oxfam-GB, Oxfam-BE) la cual se ha desarrollado durante los últimos años más bien como una red con muchas actividades comunes y contrapartes comunes. Al interior de CIFCA muchas agencias han encontrado una plataforma útil para trabajar juntas en temas relacionados con Europa y América Central.

---

<sup>10</sup> GOM significa “Plataforma de agencias cofinanciadoras”, aunque recientemente cambió su nombre a MBN, que significa ‘Plataforma amplia de Co-financiación, Países Bajos’ que a su vez fue una de las fuerzas conductoras detrás de PARTOS, una aun más amplia red de agencias holandesas que reciben fondos del gobierno para cofinanciación para el desarrollo. Ver [www.partos.nl](http://www.partos.nl)

**Tabla 7: Ejemplos de contrapartes o programas ‘favoritos’<sup>11</sup>**

<i>Agencia</i>	<i>Experiencia característica o estudio de caso</i>
11.11.11	OIDHACO (Colombia): red de 30 ONGs europeas interesadas en derechos humanos en Colombia;
Bread for the World	No desea enfatizar en un solo programa puesto que ha tenido muchas experiencias exitosas en toda la región especialmente en las áreas de: (i). Derechos humanos: apoyo a proyectos y construcción de estructuras de derechos humanos; (ii) Promoción del derecho a la tierra de la población nativa (iii). Seguridad alimentaria
CCFD	Bolivia: programa Nina; programa Mercosur
Christian Aid	El programa Colombia porque: (i) C'Aid es una de las pocas agencias que está trabajando en el país; (ii) C'Aid tiene un programa fuerte con organizaciones de base centrado en advocacy local, el cual es apoyado desde la oficina nacional y acompañado por advocacy en Londres; (iii) Hay una buena coordinación intra agencias en GB (GB e Irlanda) y en Europa (a través de OIDHACO).
DanChurchAid	Honduras: Plataforma Agraria: razones: (i) plataforma amplia, (ii) enlaces nacional y local hacia un nivel internacional (iii) Diversos: iglesias, ONGs, organizaciones de base, institutos de investigación.
Diakonia	Honduras: OCDI; quizás todo el programa en Honduras
EED	Perú: Arariwa (Asociación Arariwa para la promoción técnico- cultural andina) en Cuzco; Project: "Participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas y estrategias en la región de Cuzco"
Hivos	Perú: Vía Libre (ONG que trabaja en información y aceptación del VIH-SIDA) Nicaragua: Humboldt
IBIS	Guatemala: programa de reforma educacional: entrenamiento de profesores, educación bilingüe; Contrapartes: CNP, RE, COPMAGUA
ICCO	Bolivia: Fin Rural: consorcio de instituciones de microfinanzas. Perú: Manuela Ramos: organización innovadora de mujeres Brasil: FASE: silvicultura sostenible; contraparte clave por décadas
Intermon	Programa Nicaragua: 5 componentes esenciales a dos niveles diferentes: (i) nivel nacional: influencia política y equidad de género; (ii) nivel local: desarrollo de producción; prevención de desastres; participación cívica; equidad de género.
Misereor	Brasil: CIDADE (Centro de Asesoría de Estudios Urbanos); CPT (Comisión Pastoral de la Tierra); ejemplos de cadenas funcionales exitosas, enlazadas con niveles regional, nacional e internacional. CIDADE es también un ejemplo interesante de intercambios Sur -Sur y Sur -Norte.
Novib	México: VAMOS; Brasil: IBASE; Perú: Labor
Oxfam-GB	América Latina: Movimiento de mercado justo (no la campaña, los productos)
SNV	Bolivia: programa de derechos de la tierra (Santa Cruz)
Trocaire	Colombia: programa de derechos humanos América Central: post-Mitch

Fuente: entrevistas con las agencias europeas

Los problemas encontrados en la coordinación con otras agencias (europeas) se relacionan con el hecho de que la campañas globales sobre temas específicos (tales como la deuda, ODM, el SIDA, etc.) son frecuentemente mucho más fáciles que la coordinación entre agencias con relación a países o temas particulares. Frecuentemente estos diferentes niveles

<sup>11</sup> Les hicimos a las agencias una pregunta un tanto difícil: si les piden caracterizar su apoyo a latinoamérica mencionando solamente un proyecto o programa exitoso, ¿cuál sería y por qué? En la tabla 7 se encuentra una descripción de esos ejemplos. Algunas agencias mencionaron los programas de un país completo, mientras otros indicaron una organización contraparte o programas sectoriales.

no son conscientes de los esfuerzos de la coordinación, conduciendo a lo que se ha llamado la 'esquizofrenia de la coordinación' : las innovaciones en una red fácilmente pueden tener dinámicas contrapuestas en otras redes.

Uno de los retos clave de las agencias es la estandarización de sus criterios de reportes, las demandas organizacionales y otros requisitos. Este ha sido un viejo deseo de las contrapartes (latinoamericanas), acostumbradas a producir docenas de reportes trimestrales diferentes a sus donantes. En algunos países (como Brasil), las agencias confesionales han desarrollado pasos interesantes en esta dirección y sería un desafío que éstos pudieran ser replicados.

El rol de ALOP es en general valorado positivamente por las agencias europeas, al menos por quienes conocen bien a esta organización. Es altamente apreciado que ALOP juegue un rol clave en la generación de una posición común de un número relevante de organizaciones contraparte latinoamericanas frente al FMI, el Banco Mundial y la Unión Europea. La importancia es que ALOP ha mantenido su presencia en estos debates por un largo período de tiempo, mientras que otras redes tales como Jubilee 2000 y SAPRIN fueron iniciativas de vida corta.

También hay preocupación en torno a ALOP en términos de su legitimidad (a quienes está representando realmente? ) y en su campo limitado (y su presencia) en América Central. Se anima a ALOP también a que consolide sus lazos con redes existentes tales como la *Alianza 2015* y Oxfam Internacional en cualquiera de sus temas dominantes de campaña. Este ejercicio de mapeo revela que varias agencias europeas clave están realmente interesadas en conocer mejor a ALOP. Como consecuencia, los representantes de ALOP son exhortados a establecer mejores contactos con el personal de las agencias europea y estadounidense para mejorar la comunicación y el intercambio de información.

## Resumen y conclusiones

Muchas organizaciones contraparte Latinoamericanas que recibieron apoyo de ONGs donantes europeas en los años recientes para contribuir a la reducción estructural de la pobreza, habían esperado que estas agencias se retiraran gradualmente de la región. Se temía que la financiación decreciera y que estos fondos fueran canalizados a África y a otras regiones (más pobres) del mundo. Este retiro esperado estaba y está, sin embargo, basado generalmente en temores irracionales más que en evidencias empíricas. Por lo tanto, algunas ONGs europeas y latinoamericanas reunidas en el *Foro Social de las Américas* en Quito en julio del 2004, decidieron hacer un inventario de las políticas de cambio y de las prioridades de las ONGs europeas para América Latina. La idea era que únicamente con datos sólidos sería posible realmente confrontar estos supuestos cambios en las políticas .

El inventario que realizamos fue llamado 'ejercicio de mapeo' e involucró a 18 ONGs europeas y 2 redes europeas de ONGs y fue realizado por un equipo de cinco investigadores que recogieron datos y entrevistaron a los representantes de estas ONGs europeas. La primera parte de este ejercicio de mapeo se centra en los cambios en las políticas, la financiación y las prioridades de los últimos diez años de las agencias europeas en América Latina, mientras la segunda parte busca las lecciones aprendidas y las futuras intenciones de las políticas. La pregunta clave aquí fue: "¿cómo visualizan las agencias europeas (no gubernamentales) sus futuras políticas y relaciones con las organizaciones contraparte latinoamericanas?"

Combinando el análisis de las tendencias de la pasada década con los hallazgos sobre las perspectivas futuras, se han elaborado diez conclusiones principales:

1. Ha tenido lugar un proceso de *concentración geográfica*, la cual parece haber sido terminada en la actualidad. Las ONGs europeas durante la década pasada han concentrado gradualmente su asignación de fondos a organizaciones contraparte de un promedio de 18 - 20 a cerca de 10 - 12 países prioritarios en América Latina y el Caribe. Nuevos países prioritarios, tales como (Colombia, Bolivia, Guatemala, Cuba) han reemplazado a otros (Chile, Nicaragua, El Salvador), y el número de agencias europeas activas en esos mismos países también se ha recortado. A pesar de los temores de que iban a ser 'eliminados' por ser demasiado ricos, Brasil y Perú (e incluso México) permanecieron formando parte de la lista de prioridades. Otros países con prioridad incluyen a Honduras, Haití y Ecuador. También parece que las ONGs europeas no necesariamente siguen los programas bilaterales de sus gobiernos cuando estos se retiran de países particulares.

2. A lo largo de la última década, las agencias europeas habían mostrado una creciente atención a los *derechos políticos y socioeconómicos*, yendo más allá de la protección y promoción de los derechos humanos básicos en contextos opresivos. Con el paso de los años se han ido adicionando nuevos temas (mejoramiento de la gobernabilidad local y nacional, lucha contra la corrupción, fortalecimiento de la participación ciudadana , mejor acceso a los mercados, etc) en combinación con un marco global de evaluación: el enfoque basado en los derechos. La relevancia de este enfoque radica en que está enlazado a los derechos humanos con indicadores tangibles de pobreza, lo cual ha extendido el alcance de los derechos políticos y civiles básicos hacia la esfera productiva y hacia, por ejemplo, la construcción de paz y seguridad. La diferencia con la década pasada es que el cabildeo conjunto y las actividades de

*advocacy* no son ya una actividad para una agencia individual 'radical' sino que han llegado a ser una parte más integrada de todas las actividades de las agencias europeas, generalmente con colaboración estrecha con agencias semejantes.

3. Un enfoque común se está visibilizando en el cual una *agenda más política* con un rol central para cabildeo y *advocacy* se combina con las especializaciones de varias agencias. Después de todo cada agencia continúa buscando su propio 'nicho' para llegar a ser incluso mejor en lo que ya ha hecho bien. Este empeño en tener un perfil claro ha llegado a ser más aceptado y ya no es visto como fuente de competición o como un obstáculo para la acción conjunta. Al contrario, para algunos temas es muy probable que las agencias trabajen de manera más conjunta en los próximos años. Los temas que fueron mencionados aquí incluyen migración, resolución de conflictos y construcción de paz, y temas de mercado. Estos parecen ser algunos de los temas clave para los próximos años, en los que la 'creación y promoción de más sinergias' es el lema central para maximizar el uso de recursos disponibles más escasos.

4. *La asignación total de fondos a América Latina por parte de las ONGs donantes europeas no se ha reducido*, contrario a lo esperado. Solamente un puñado de agencias ha reducido sus programas en América Latina, pero debido al relativo crecimiento de los presupuestos de las agencias, sobre todo los desembolsos a América Latina se han mantenido en un nivel constante entre 1995 y 2004. En particular aquellas agencias que acostumbraban a contar con desembolsos altos para esta región (más del 25% de los fondos totales para el extranjero) parecen haber bajado este nivel a favor de países más pobres en otras regiones. Es poco probable que los niveles de los fondos bajen dramáticamente en los próximos años.

Lo que más bien va a cambiar son las fuentes de ingresos de las ONGs europeas. El ingreso bilateral probablemente decrecerá así como los esquemas de cofinanciación, los cuales han sido por décadas la principal fuente de ingresos para muchas agencias europeas. La tendencia es que una gran proporción de los ingresos de ONGs donantes europeas tendrá que venir de otros donantes oficiales, de actores con base en el mercado y de donantes privados. Esto probablemente tenga repercusiones sobre las condiciones ligadas a los desembolsos para la ayuda en el futuro.

5. Durante la última década el *número total de organizaciones contraparte de las ONGs europeas ha decrecido*, especialmente desde el año 2000. Sin embargo, cerca de un tercio de las agencias europeas en nuestro estudio aun mantenían cooperación con más organizaciones ahora (en 2004) comparado con diez años atrás. Esta reducción de contrapartes es muy visible en América del Sur, y menos en América Central. Por otra parte, esta tendencia es parte de un esfuerzo de concentración de las ONGs europeas: pocos países y pocas contrapartes para resultados más visibles y tangibles.

6. *No hay una tendencia común en el tipo de organizaciones contraparte apoyadas*: ni más ONGs, ni más movimientos sociales (sean rurales o urbanos). La tendencia de la década pasada ha sido hacia el apoyo a ONGs más especializadas (y no generales) y a la diversificación de las contrapartes. Las organizaciones contraparte fueron animadas generalmente a involucrarse en cabildeo con sus gobiernos, realizando mejores enlaces micro - macro y trabajando más directamente con y de manera complementaria con los gobiernos locales. Pero no hay un patrón común entre las ONGs donantes europeas para preferir un tipo particular de organización contraparte: el patrón es la especialización con diversidad.

7. Todos los temas mencionados arriba sugieren que en menos de una década se ha creado un interesante *momentum político* (o puede ser 'recreado') con una agenda común potencialmente enorme para las organizaciones de América Latina y de la Unión Europea a impulsar en común un mejor uso de los recursos públicos, especialmente a nivel de la UE. ALOP y otras redes latinoamericanas pueden jugar una función crucial aquí en la alimentación y el apoyo a estas campañas conjuntas y es aquí también en donde los compromisos de muchas ONGs europeas aun tendrán que ser probadas. Las perspectivas son buenas, ya que muchas ONGs europeas han decidido poner más energía en *advocacy*, incluyendo la adición de considerables presupuestos para estas actividades. Proporcionar un sólido seguimiento a las discusiones de Quito de julio del 2004 es por lo tanto una condición crucial para seguir adelante, mientras que poner en práctica una agenda común será la prueba clave para realizar una brecha en una nueva colaboración europea - latinoamericana de más largo plazo.

8. Muchas *lecciones se pueden sacar de las intervenciones de las ONGs europeas en América Latina* que posiblemente pueden ser útiles para otras regiones en el futuro próximo. Una lección importante sobre la que las agencias parecen estar de acuerdo es que las iniciativas de establecimiento de redes (a nivel local, nacional y global) y la creación de 'alianzas estratégicas' han sido instrumentos claves para facilitar el cabildeo y las campañas y ha activado una brecha durante la última década en temas como la deuda y el comercio. Otra lección es que vale la pena apoyar a organizaciones contraparte durante un período largo, al menos mientras sus capacidades se establecen de manera que puedan tener un efecto multiplicador (por ejemplo mediante el mejoramiento de su capacidad de cabildeo). Además se aprendieron lecciones en la coordinación de agencias, conducentes a la búsqueda de sinergias con y sin otros programas de las agencias.

9. Aunque los esfuerzos de coordinación han mejorado entre las ONGs donantes europeas así como entre las redes latinoamericanas, aun hay un *sentido de 'esquizofrenia de la coordinación'*: las innovaciones en una red fácilmente pueden tener dinámicas contrapuestas en otras redes. Esto pide mayores esfuerzos mutuos entre esas redes. Un reto importante para las agencias donantes europeas es estandarizar sus criterios para reportes, demandas organizacionales y otros requisitos. Este ha sido un viejo deseo de las contrapartes (latinoamericanas), acostumbradas a producir docenas de reportes trimestrales diferentes a sus donantes. En algunos países (como Brasil), las agencias confesionales han desarrollado pasos interesantes en esta dirección y sería un desafío que éstos pudieran ser replicados.

10. El rol de ALOP es en general valorado positivamente por las agencias europeas, al menos por quienes conocen bien a esta red. Es altamente apreciado que ALOP juegue un rol clave en la generación de una posición común de un número relevante de organizaciones contraparte latinoamericanas frente a las instituciones financieras internacionales y a la UE. Sin embargo también hay preocupación acerca de a quien representa ALOP (legitimidad) y si realmente cubre regiones como América Central. Las agencias que no conocen bien ALOP, son más bien escépticas. Pero el ejercicio de mapeo también destacó que varias de estas agencias escépticas están realmente interesadas en conocer mejor a ALOP y en trabajar más conjuntamente en el futuro. Por lo tanto, los representantes de ALOP son exhortados a establecer mejores contactos con el personal de las agencias europea y estadounidense para mejorar la comunicación y el intercambio de información y para tomar el liderazgo en la intensificación de un debate conjunto sobre las relaciones entre Europa y América Latina desde la perspectiva de los ciudadanos (y quizás algunas veces de las organizaciones de base).

## Anexo I: Lista de chequeo

### Lista de chequeo de la investigación de mapeo para ALOP y las agencias europeas sobre las políticas para América Latina (noviembre 2004)

#### Pregunta principal Central question:

¿Cómo visualizan las agencias europeas (no gubernamentales) sus futuras políticas y relaciones (agenda, prioridades, asignación de fondos) con las ONGs latinoamericanas en el año 2010?

#### A. Datos básicos de la agencia:

- A1. Nombre
- A2. Funcionarios entrevistados: (incluyendo su función)
- A3. Número total del personal de la agencia (2004)
- A4. Número total del personal del departamento de América Latina (2004)
- A5. Porcentaje del personal total que trabaja para América Latina
- A6. Presupuesto total de la agencia para la cooperación en el extranjero (2004)

#### B. Datos sobre las políticas para América Latina

- B1. ¿Cuáles fueron las prioridades temáticas clave de las políticas de la agencia para América Latina durante los últimos diez años (1995-2004)? (*Mencionar máximo cinco*)
- B2. ¿Ha habido un cambio explícito en las prioridades (de una prioridad clave a otra)?
- B3. ¿Cuáles fueron las actividades claves apoyadas en América Latina durante los últimos 10 años (1995-2004)? (*Mencione un máximo de cinco actividades*)
- B4. En qué países latinoamericanos ha estado activa la agencia en el 2004? Esta presencia difiere de la de 1995 y 2000? (*Por favor especifique esos países en una tabla*)
- B5. ¿Cuál fue el presupuesto total para América Latina en 1995, 2000 y 2004? (*Si estos datos están disponibles, por favor diga las cifras para los años intermedios; por favor suministre una tabla*)
- B6. ¿Cuál fue el porcentaje del presupuesto para América Latina del total del presupuesto de la agencia en 1995, 2000 y 2004? (*Si las cifras para los años intermedios están disponibles, por favor suminístre las también.*)
- B7. ¿Cuáles han sido los tres países latinoamericanos apoyados por la agencia con la mayor asignación de fondos en 1995, 2000 y 2004?
- B8. ¿La agencia ha tenido razones especiales para dar prioridad a estos países?
- B9. ¿Tiene la agencia un documento separado de políticas para América Latina?

#### C. Organizaciones contraparte en América Latina y presupuestos

- C1. ¿Cuántas organizaciones contraparte tuvo la agencia en total en América Latina en 1995, 2000 y 2004?
- C2. ¿Cuáles han sido los tres cambios principales durante los últimos diez años en cuanto a las características de las organizaciones contraparte apoyadas?
- C3. ¿Qué tipologías han sido usadas por la agencia para la clasificación de esas contrapartes? Y cuales son las principales tendencias entre 1995 y 2004? (*Ejemplos de tipologías pueden ser:*)
  - *Organizacional* (ONGs, organizaciones sociales, redes, organizaciones de base, etc.)
  - *Temáticas* (salud, educación, generación de ingresos, hábitat, etc.)
  - *Formal/informal*
  - Etc.
- C4. ¿La agencia ha reducido los fondos totales para América Latina en los años recientes?
- C5. Si estos fueron reducidos, ¿cuáles fueron las razones principales para hacerlo?
- C6. Si los presupuestos para América Latina no fueron reducidos, ¿qué explicación tiene este hecho?
- C7. ¿La agencia desarrolló estrategias de retiro para sus organizaciones contraparte? De ser así, ¿cómo y con qué criterios?
- C8. Si no fueron usadas estrategias de retiro, ¿por qué no?

#### **D. Lecciones del pasado:**

- D1. ¿Cuál es la principal diferencia de las actividades apoyadas (y las relaciones sostenidas) en América Latina con respecto a otros continentes? *(De ejemplos cortos y explicaciones)*
- D2. ¿Cuáles son las tres lecciones clave de los programas de la agencia durante la década pasada? *(Las lecciones deben estar basadas tanto en evaluaciones como en conceptos personales).*
- D3. ¿Existe una diferencia visible entre las tendencias en América Central y América del Sur? O entre regiones en América del Sur? *(Diferencie entre tendencias en asignación de fondos, cambios en redes de contrapartes, tendencias y prioridades)*
- D4. ¿Cuál es la opinión general de la agencia acerca de la coordinación con otras agencias de ayuda?
- D5. ¿Qué experiencias de la coordinación de la agencia europea en Latinoamérica se destacan en la década pasada y por qué?
- D6. ¿Cómo es percibida por la agencia la posición de ALOP?
- D7. ¿La agencia tiene ideas de cómo mejorar la coordinación con ALOP en el futuro?
- D8. Si le pedimos caracterizar el apoyo de la agencia a Latinoamérica mencionando solamente un proyecto o programa exitoso, ¿cuál sería y por qué?

#### **E. Perspectivas Futuras**

- E1. ¿Cuáles son las posibles tendencias de las políticas de la agencia para América Latina para el futuro próximo (hasta el 2010) en cuanto a los países prioritarios?
- E2. ¿Y en cuanto a las temáticas prioritarias?
- E3. ¿Y en cuanto a las actividades preferidas a ser apoyadas?
- E4. ¿Y en cuanto a las estrategias favoritas de intervención?
- E5. ¿Y en cuanto a la asignación de fondos?
- E6. ¿Y en cuanto a campañas y cabildeo?
- E7. Con respecto al futuro del programa de América Latina de la agencia: ¿cuáles son las precondiciones esperadas, los incentivos y/o restricciones relacionadas con los donantes de donantes?
- E8. ¿Cuáles son las circunstancias y debates domésticos que posiblemente puedan influir en la dirección de las políticas de la agencia para Latinoamérica en el futuro próximo?
- E9. Otras tendencias, opiniones o comentarios que sean relevantes para el estudio.

## Anexo II: Lista de personas entrevistadas

<i>Nombre</i>	<i>Organización</i>	<i>Posición</i>	<i>Lugar / fecha entrevista</i>
Koen Warmenbol	11.11.11	Coordinador para América Latina	Bruselas, Dic 2004
Jérôme Faure	CCFD	Coordinador departamento para América Latina y el Caribe	Paris, Dic 2004
Andrew Croggon	Christian Aid	Jefe América Latina y el Caribe y de la División Global	Londres, Dic 2004
Genoveva Tournon y Galdeano	CIDSE	Plataformas América Latina y Asia Continental y coordinadora del Foro de desarrollo de educación	Bruselas, Dic 2004
Margriet Nieuwenhuis	CORDAID	Jefe departamento América Latina	La Haya, Dic. 2004
Katja Levin	Danchurchaid	Coordinadora oficina América Latina	Copenhague, Dic 2004
Mattias Brunander	DIAKONIA	Oficial del programa de Sur América	Estocolmo Dic 2004
Peter Ottoson	DIAKONIA	Oficial del programa de América Central	Estocolmo, Dic 2004
Uwe Asseln- Keller	EED	Jefe departamento América Latina	Bonn, Nov 2004
Simon Stocker	EUROSTEP	Director	teléfono, enero 2005
Camilo Tovar	EUROSTEP	Asistente de proyectos	Bruselas, Dic 2004
Dineke v/d Oudenalder	HIVOS	Jefe departamento América Latina	La Haya,, enero 2005
Nicola Bromosehalm	IBIS	Oficial del Programa América del Sur	Copenhague, Dic 2004
Morten Bisgaard	IBIS	Consejero de Educación / Depto América Latina	Copenhague, Dic 2004
Gitte Weise Hermansen	IBIS	Oficial del Programa América Central	Copenhague, Dic 2004
Karen Andersen	IBIS	Jefe del departamento del Sur	Copenhague, Dic 2004
Erica Wortel	ICCO	Ex jefe de la oficina de América Latina	Utrecht, Oct-Nov 2004
Willemijn Lammers	ICCO	Jefe de la oficina de América Latina	Utrecht, Nov 2004
Xavier Palau	Intermon	Coordinador para América Central y el Caribe	Barcelona, Dic 2004
Ana Artazcoz	Intermon	Coordinador para Sur América	Barcelona, Dic 2004
Heinrich Brötz	Misereor	Jefe departamento América Latina	Aachen, Nov 2004
Theo Bouma	NOVIB	Director del departamento de Proyectos	La Haya, Nov 2004
Robbert van den Berg	NOVIB	Jefe de la oficina de América Latina	La Haya, Nov 2004
Liesbeth van de Hoogh	NOVIB	Oficial de proyectos Suramérica	La Haya, Nov 2004
Paul Franssen	NOVIB	Jefe de la oficina de América central	La Haya, Nov 2004
Erik van Mele	Oxfam Belgium	Coordinador para América Latina	Brussels, Dec 2004
Constantino Casasbuenas	Oxfam GB	Consejero de política para América del Sur y Central, México y el Caribe	Oxford, Dic 2004
Henning Reetz	Pan para el Mundo	Jefe departamento América Latina	Stuttgart, Nov 2004
Marnix Mulder	SNV	Coordinador para América Latina	La Haya, Nov 2004
Annalisa Murphy	Trocaire	Oficial del Programa para Bolivia y Brasil	Dublin, Dic 2004
Emiliana Tapia	Trocaire	Oficial del Programa para Perú y Ecuador	Dublín, Dic 2004
Patty Abozaglo	Trocaire	Oficial del Programa para Colombia	Dublín, Dic 2004
Sarah McCan	Trocaire	Coordinadora del programa para América Latina y Asia	Dublín, Dic 2004
Sally O'Neill	Trocaire	Director Regional América Central	E-mail, Dic 2004

## Anexo III: Lista de fuentes

11.11.11: <http://www.11.be/index.php?option=content&task=section&id=8015>

Biekart, Kees (1994) *La cooperación no gubernamental europea hacia Centroamérica: La experiencia de los ochenta y las tendencias en los noventa*. San Salvador: PRISMA

Brot für die Welt: <http://www.brot-fuer-die-welt.de/ueber-uns/index.php>

CCFD: [http://www.ccfid.asso.fr/ewb\\_pages/s/soutenir\\_developpement.php](http://www.ccfid.asso.fr/ewb_pages/s/soutenir_developpement.php)

Christian Aid: <http://www.christianaid.org.uk/aboutca/index.htm>

Cordaid: <http://www.cordaid.nl/index.asp?mID=5707>

Danchurchaid: <http://www.dca.dk/usr/noedhjaelp/DCAweb.nsf/UNIDInformationsdokumenter/8F3E0E0F92BFD0ED41256C8C00320AB7>

CIDSE: [http://www.cidse.org/list\\_press.phtml?text02=CIDSE&lang=en&lang\\_help=en](http://www.cidse.org/list_press.phtml?text02=CIDSE&lang=en&lang_help=en)

Diakonia: [http://www.diakonia.se/main\\_eng.htm](http://www.diakonia.se/main_eng.htm)

EED: <http://www.eed.de/en.home/>

Eurostep: [http://www.eurostep.org/detail\\_page.phtml?page=index](http://www.eurostep.org/detail_page.phtml?page=index)

Hivos: <http://www.hivos.nl/english>

IBIS: <http://www.ibis.dk/uk/>

ICCO: <http://www.icco.nl/delivery/icco/en/>

Intermon: <http://www.intermonoxfam.org/page.asp?id=1098>

Misereor: <http://www.misereor.org/eng/2990.php>

Novib: <http://www.novib.nl/en/content/?type=article&id=5099>

Oxfam-Belgium: <http://www.oxfamsol.be/fr/>

Oxfam-GB: [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/index.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/index.htm)

PAD (2003) *'International solidarity in the new millennium: Facing old and new challenges'*, Rio de Janeiro: Proceso de Articulacao e Dialogo entre Agencias Ecumenicas e Contrapartes Brasileiras.

SNV: [http://www.snvworld.org/aboutUs/index.cfm?fuseaction=whatWeDo&bb\\_ID=623](http://www.snvworld.org/aboutUs/index.cfm?fuseaction=whatWeDo&bb_ID=623)

Sparre, Ulrik et al. (1992) *Cooperation across the ocean: The Nordic NGOs and Central America*. Managua: CCOD.

Trocaire: <http://www.trocaire.org/index.htm>

Valderrama, Mariano & Eduardo Ballón (2004) *'Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización'*. ALOP (mimeo)