



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

“La dialéctica entre propuesta y realización en la Cooperación Norte-Sur: Contradicciones en la ejecución de proyectos de la Unión Europea en El Salvador”.

Verfasserin

Eva Suárez Dela

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, April 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 057 390
Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung
Dr. Georg Grünberg

AGRADECIMIENTOS

El siguiente trabajo es resultado de la enseñanza que he recibido por los profesores del Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Viena, y que me abrieron los ojos para el pensamiento crítico y justo en el ámbito del desarrollo.

En primer lugar, quiero agradecer la paciente tutoría de Dr. Georg Grünberg, y las reflexiones y correcciones de Osvaldo Puccio y de la Fundación Nacional de Desarrollo de El Salvador (FUNDE), sin ellos no hubiera sido posible elaborar este estudio.

A la Universidad de Viena, agradezco su apoyo a través de garantizarme la beca de 'kWA' (kurzfristiger wissenschaftlicher Aufenthalt) para realizar mi investigación de campo en El Salvador.

A Diego Santos y Wilfredo Morán, por abrirme las puertas en el campo de desarrollo en El Salvador y proporcionarme los mejores contactos, sin los cuales buena parte de las entrevistas no hubieran sido posibles.

A Edgard, que me ha guiado más de lo que él mismo se pensaba durante mi estancia de investigación, igual que a la familia de Judith Delgado Delgado que me apoyó con su cordial cuidado.

A mi familia y todos los amigos buenos, que me han ido acompañando a lo largo de la realización de esta tesis, y que siempre me motivaron a seguir adelante.

A todos los participantes en la investigación, que con sus visiones y su trabajo me inspiraron mucho.

Finalmente, quiero mencionar que la responsabilidad última sobre carencias y defectos de este trabajo es enteramente mía.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACISAM	Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental
ADA	Agencia Austríaca para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
AdP	Acuerdos de Paz
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANE y AL	Línea de Financiamiento de la UE para los Agentes No Estatales y Autoridades Locales
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
APREMAT	Programa para el Apoyo a la Reforma de la Educación Técnica
ATI	Asistencia Técnica Internacional
BIRI	Batallones de Infantería de Reacción Inmediata
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, por sus siglas en inglés
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CECADE	Centro de Capacitación para la Democracia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CENPROMYPE	Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña empresa en Centroamérica
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Economía
CORDES	Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador
DEP	Documento Estrategia País de la Comunidad Europea
DIC	Instrumento de la Cooperación para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
FAES	Fuerzas Armadas de El Salvador
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOMYPE	Proyecto Fortalecimiento de Medianas y Pequeñas Empresas
FORGAES	Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Ambiental de El Salvador
FPL	Fuerzas Populares de Liberación
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUNDESYRAM	Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental
GOES	Gobierno de El Salvador
H3000	Horizonte 3000
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE
IdE	Instrumento de Estabilidad
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
IMEF	Programa para la Infraestructura y Mejoramiento Escolar Formativo
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINEC	Ministerio de Economía de El Salvador
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador

MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
MOU	Memorándum de Entendimiento (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEZA	Cooperación Austríaca para el Desarrollo (por sus siglas en alemán)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAPES	Programa de Alivio de la pobreza en El Salvador
PCS	Partido Comunista Salvadoreño
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común de la UE
PNC	Policía Nacional Civil
PROARES	Programa de Reconstrucción de Viviendas en El Salvador
PROCALIDAD	Programa para el establecimiento de un sistema de calidad nacional
PROEDUCA	Programa para la mejora de la calidad de la Educación
ProJÓVENES	Programa para la Prevención de la Delincuencia Juvenil
PRTC	Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos
RN	Resistencia Nacional
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
UDN	Unión Democrática Nacionalista
UE	Unión Europea
UNO	Unión Nacional Opositora

RESUMEN

La actual práctica de la cooperación al desarrollo está marcada por circunstancias externas, que influyen en el debate teórico del desarrollo. La presente retórica de participación y socioactividad ha despejado el anterior concepto de paternalismo, sin cambiar esencialmente la existente asimetría en la cooperación norte-sur. Tal hecho se refleja a diario, no sólo en las relaciones entre los actores relevantes, sino también en el personal técnico de los proyectos. El paradigma neoliberal en el ámbito global también influye en la práctica de la cooperación al desarrollo.

La principal intención del siguiente trabajo es ayudar a comprender el contexto del que surgió la cooperación internacional al desarrollo en general, y, qué rol juegan los conceptos de identidad y interculturalidad en este campo. En términos concretos, se enmarca el papel de la Unión Europea, del gobierno salvadoreño y de la sociedad civil en la praxis del desarrollo.

El marco empírico analiza, a través de una investigación de campo, la sentida realidad de los actores relevantes en la cooperación de la UE, tanto estatal, como con la sociedad civil, para revelar los factores esenciales que contribuyen al posible éxito o fracaso de los programas y las políticas de la UE en El Salvador. Si se desmantela la retórica de la cooperación sectorial de la UE, se reconoce el interés uniforme en crear las condiciones socioeconómicas favorables para insertar a El Salvador, tanto como a la región Centroamérica, en el mundo globalizado. El aplicado método del apoyo presupuestario en la cooperación estatal es aparentemente problemático por factores técnicos y las débiles estructuras democráticas del gobierno. Por lo tanto, esta forma de ayuda tiende a convertirse en una herramienta política que no solo financia la estructura del poder predominante en El Salvador, sino que también trae consigo nuevas fricciones sociales, lo cual evita el bienestar integral de la población.

La investigación subraya el papel de los agentes no estatales y autoridades locales, que aplican métodos participativos mucho menos conflictivos, lo que apoya el desarrollo autónomo y sostenible del país. Por ende, el potencial de la sociedad

civil es mucho más importante que el significado explícito que recibe desde la cooperación de la UE. Sus proyectos de desarrollo contribuyen verdaderamente a eliminar los factores de desigualdad en la sociedad, que llevaron al conflicto violento en los años ochenta, y que, todavía no han sido eliminados.

ÍNDICE DE CONTENIDO

<u>I. INTRODUCCIÓN</u>	9
<u>I.A. Objetivos</u>	11
<u>I.B. Prejuicios y preconceptos</u>	13
<u>II. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA</u>	17
<u>II.A. Marco Teórico</u>	17
<u>II.A.1. El Contexto Histórico del Desarrollo y el Porvenir de las Relaciones Norte-Sur</u>	17
<u>II.A.2. Los Conceptos de Identidad, Interculturalidad y el “Desarrollo”</u>	27
<u>II.B. Metodología</u>	33
<u>III. MARCO EMPÍRICO</u>	36
<u>III.A. Contexto de la investigación</u>	36
<u>III.A.1. El Salvador y su Desarrollo hacia la Democracia</u>	36
<u>III.A.1.1. La Década Crítica de los Años Ochenta</u>	38
<u>III.A.1.2. Los Acuerdos de Chapultepec: hacia una transición democrática</u> ..	42
<u>III.A.1.3. Acerca de las nuevas experiencias políticas de El Salvador</u>	44
<u>III.A.2. La Cooperación de la Unión Europea en El Salvador</u>	46
<u>III.A.2.1. Principios y Objetivos de la Cooperación con Centroamérica</u>	50
<u>III.A.2.2. La Cooperación Estatal en El Salvador</u>	52
<u>III.A.2.3. La Cooperación con la Sociedad Civil Salvadoreña</u>	55
<u>III.A.3. Los Sujetos de la Investigación</u>	56
<u>III.A.3.1. La Sociedad Civil Salvadoreña (ONG’s)</u>	57
<u>III.A.3.2. Funcionarios de la UE en el Gobierno</u>	57
<u>III.A.3.3. La Delegación de la Comisión Europea en El Salvador</u>	58
<u>III.B. La percepción de la Cooperación de la UE en El Salvador</u>	58
<u>III.B.1. La Cooperación Estatal de la UE en El Salvador</u>	58

<u>III.B.1.1. Las Negociaciones y los Acuerdos.</u>	58
<u>III.B.1.2. Los Sectores Focales y el Acuerdo de Asociación.</u>	63
<u>III.B.1.3. La Cooperación a través del Apoyo Presupuestario.</u>	66
<u>III.B.1.4. La Ejecución de Proyectos, estudio de caso: FOMYPE.</u>	71
<u>III.B.2. La Cooperación con Agentes No Estatales y Autoridades Locales (ANE-AL).</u>	79
<u>III.B.2.1. La cooperación con la sociedad civil.</u>	79
<u>III.B.2.2. Estudio de caso: FUNDESYRAM.</u>	82
<u>III.B.2.3. Estudio de caso: ACISAM.</u>	87
<u>IV. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.</u>	93
<u>V. CONCLUSIONES</u>	101
<u>VI. BIBLIOGRAFÍA</u>	105
ANNEXO I	
ANNEXO II	

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Montos de los sectores focales 1 y 2, período 2007-2013.	54
Figura 2: Estructura del Apoyo, desde el Convenio Marco hasta el beneficio último del proyecto FOMYPE.	72
Figura 3: Estructura del apoyo en la Cooperación con las ONG's	80

I. INTRODUCCIÓN

*“Si hay un secreto para el éxito, es éste:
entender el punto de vista del otro
y ver las cosas con sus ojos.”
- Henry Ford -*

Los estudios del desarrollo toman una postura crítica al analizar las teorías, las políticas y las estrategias en dicho campo. La práctica de la cooperación al desarrollo se enfoca menos en el debate teórico del tema, y más en el análisis de un contexto concreto, como es el caso de este estudio. Gomes, Hanak y Schicho mencionan que un alto número de investigaciones identifican, en general, un fuerte dominio por parte de los cooperantes occidentales como problema sustancial en la práctica del desarrollo (Gomes, Hanak, Schicho 2003:7). Por lo tanto, la cooperación al desarrollo tiene, entre otros, el carácter de un instrumento político para diseñar las relaciones entre el Norte y el Sur. Detrás de las políticas de desarrollo, los programas y proyectos existentes, los actores de la cooperación al desarrollo cambian las estructuras sociales en los países en vía de desarrollo según sus posibilidades e intereses. Las diferentes acciones de los actores en el campo de la cooperación son determinantes para la creación de un espacio de intervención. Los ejemplos en este campo provienen desde pequeños proyectos en las zonas rurales hasta proyectos administrativos institucionales. La correlación entre las metas para el desarrollo y los intereses económicos actuales de los países donantes juega todavía un rol minoritario en las relaciones públicas, pero se observa una tendencia creciente de vincular las economías de los países donantes con el campo de la cooperación al desarrollo.

Desde los años cincuenta y sesenta, hasta la actualidad, la construcción de las relaciones norte-sur ha traspasado varios conceptos claves como, por ejemplo, la solidaridad, la ayuda, el acercamiento de las culturas, la instrumentación política y el mantenimiento de estructuras de dependencia. Los diferentes actores, como las instituciones políticas, las organizaciones, los grupos y personas privadas del sector, han creado sus propias imágenes sobre el llamado “tercer mundo” y los escenarios para trabajar con él. Desgraciadamente, se pueden encontrar posturas que

muestran descripciones y realidades indiferentes y poco reflexionadas, lo que aporta a una imagen dicótoma de los dos actores protagonistas: los “donantes” y los “beneficiarios”. Dicha postura la encontramos incluso a nivel internacional de la cooperación como, por ejemplo, en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, agencias donantes nacionales y algunas ONG’s, en donde la incorporación de aquella postura es muy evidente (Gomes 2003:14).

Por ejemplo, la imagen del campesino o de la campesina como grupo beneficiario, que recibe ayuda de una ONG en el campo rural, ya no es adecuada para la actual práctica de la ayuda al desarrollo. Los llamados "campos de intervención" se han transferido a diversas organizaciones y personas relevantes, como, por ejemplo, el ministerio responsable en el país receptor.

La interacción directa entre la ONG y el campesino-a, ha sido fragmentada por la responsabilidad del ministerio encargado para ejecutar tal tarea. De ahí que, los cooperantes son, en su mayoría, burócratas y/o políticos (véase Gomes 2003:16), como mostrará también este estudio. La consecuencia se observa en el cambio de actividades laborales de los empleados en el campo de la cooperación, los que, como consultores y consejeros, son aún capaces de influenciar el establecimiento de leyes nacionales, por ejemplo de una reforma de justicia (Ibid.) Debido a que, generalmente, los consultores trabajan en conformidad con los cooperantes locales no se debe olvidar que las metas y las condiciones de los donantes son factores importantes para el financiamiento y la ejecución de estos proyectos. Es decir, las ramas de los proyectos y sus modos de ejecución casi siempre están definidos por parte de los donantes, con lo que solamente queda la decisión de aceptar o rechazar por la parte beneficiaria.

Lo anterior, expone una fuerte asimetría en las diferentes responsabilidades de las contrapartes del sistema internacional de ayuda, la que es aumentada aun más por las diferentes estructuras organizativas y por los métodos de trabajo a través de los cuales se reflejan los intereses propios y las oportunidades, así como las normas culturales e ideologías. Existen varios estudios que investigan el papel problemático de las agencias de ayuda *per se*, ya que la coordinación de la políticas y los programas para el desarrollo y la administración demuestran una falta de

coordinación.

La asimetría dentro del sistema de la cooperación influye sustancialmente en las relaciones entre los cooperantes. Las situaciones laborales traspasan diversos niveles y son, en su mayor parte, situaciones comunicativas en las que personas de diferentes culturas y bases sociales se encuentran. Estos aspectos interculturales, si es que son reconocidos por los actores relevantes, están relativamente poco integrados en el proceso del trabajo.

En este sentido, la principal intención de este trabajo es ayudar a comprender, en general, el contexto del que surgió la cooperación internacional al desarrollo, y en específico, cuál ha sido específicamente el papel de la Unión Europea, así como del gobierno y de la sociedad civil salvadoreña en la praxis del desarrollo. ¿Cómo se están ejecutando los proyectos en la actualidad y qué se puede concluir a través de sus metas al lograr, o no, sus objetivos?

I.A. Objetivos.

Desde las primeras negociaciones de los Acuerdos de Paz de El Salvador, a finales de la guerra civil en los años ochenta, la Unión Europea (UE) ha jugado, a través de las ONG's europeas, un papel muy importante en la creación de un espacio para facilitar el diálogo político entre los partidos en conflicto. Desde entonces, la posición de la UE en la región no solo se ha mantenido, sino que se ha intensificado y promueve, en un monto significativo, el desarrollo sostenible de la región centroamericana, al igual que en El Salvador. Al mismo tiempo, han ingresado al terreno un alto número de inversiones europeas que son usadas mayoritariamente en los sectores económicos más fuertes del país, tales como el sector telefónico, bancario, etc., por mencionar algunos, con foco en las preferencias comerciales unilaterales entre los países de la región y la UE, y que actualmente se negocian como parte de un posible Acuerdo de Asociación. Dicho Acuerdo, si bien, representa los intereses europeos de la delegación de la Comisión Europea (CE), no debería apartarse de la canalización de fondos hacia un desarrollo que cumple los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), pero que igualmente contribuye a garantizar normas y estándares favorables para

asegurar el funcionamiento del libre mercado en Centroamérica.

A partir del año 2001 se han definido nuevas prioridades en la política internacional lo que ha dejado huellas en la política exterior, en la política de seguridad y en el enfoque de la política de desarrollo de la UE.

De ahí que El Salvador esté registrado como país de renta media-baja y en vías de desarrollo; como ex-colonia hispánica, caracterización que trae consigo diversas consecuencias, como, por ejemplo, el alto grado de dependencia del exterior y la distribución desigual de riquezas, el mismo gobierno se quedaría con apenas medios fiscales para gobernar el país si no intervinieran los donantes internacionales, de los cuales la UE y sus países miembros forman la mayor parte. Esto demuestra que existe una fuerte influencia de los países donantes en los gastos públicos de El Salvador.

Varios estudios sobre la cooperación de la UE demuestran los efectos críticos del inmenso aparato burocrático, lo que se manifiesta en el relativo éxito o fracaso de los proyectos iniciados con fondos de las respectivas organizaciones. El doble mandato que dirige a la delegación de la CE en los diferentes países trae consigo un gran número de ventajas para los representantes locales. Al mismo tiempo, esto incluye también condiciones menos favorables, como la falta de coherencia en las políticas y agendas.

La *pregunta investigativa* de este trabajo se concentra en los factores que contribuyen al posible éxito o fracaso de los programas y las políticas de la Unión Europea, que serán empíricamente estudiados mediante la cooperación de la UE en El Salvador.

Los resultados adquiridos surgirán de las siguientes hipótesis:

H1. La cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica pretende combinar intereses económicos y políticos de ambas partes para fortalecer el desarrollo autónomo de la región. En realidad existen diferentes enfoques y fomentos a los distintos intereses de los grupos relevantes lo que lleva a

fricciones y disminuye el potencial que tendría la cooperación en la región.

H2. La actual práctica en la ejecución de proyectos bilaterales revela los intereses propios de la UE en la región y muestra factores técnicos-estructurales que arriesgan el éxito y la sustentabilidad de los proyectos diseñados.

H3. Los conceptos y estrategias aplicadas en la cooperación con la sociedad civil son menos conflictivos y apoyan el logro de los objetivos de los proyectos, lo que contribuye al desarrollo autónomo y sostenible de la región.

El objetivo final de este trabajo será la comprensión de los vínculos entre los diferentes actores del área de la cooperación, la representación de sus intereses y la explicación de su funcionalidad y de sus estructuras, en conjunto. Siendo ésta la base teórica de la investigación, la parte empírica se concentrará en el análisis de la ejecución de los proyectos con fondos de la UE, tanto en proyectos bilaterales como en proyectos de ONG's locales. Se señalarán los diferentes puntos de vista de los actores relevantes, sus situaciones laborales y los problemas o aspectos críticos de la cooperación, ya sea en el establecimiento de programas y políticas, en las estructuras laborales o en los procedimientos técnicos o jerárquicos. Además, se destacarán los factores que contribuyen al éxito o al fracaso de los proyectos de la UE y, por lo tanto, de sus programas y políticas como protagonista en las relaciones norte-sur.

I.B. Prejuicios y preconceptos.

Tal como los actores de la cooperación internacional no pueden distanciarse de ciertos prejuicios y preconceptos etnocéntricos resultantes de su cultura, formación, base social, pensamientos y experiencias laborales, tampoco lo puede el investigador o la investigadora misma. A pesar de la incapacidad de despojarse completamente de sus ideas, el intento de integrar diferentes perspectivas en una explicación compleja da lugar a un círculo en el que cada nuevo giro, supone un mayor nivel de comprensión (Argilés 2005:11). Dado que el capítulo II.B mostrará

con más detalle los métodos de la investigación cualitativa utilizados para realizar la investigación en concreto y mantener en lo posible la objetividad del estudio, la intención de las siguientes páginas es una breve reflexión sobre los problemas en la interacción cultural y política de la investigadora con el grupo, o el campo, investigado.

Los estudios antropológicos, y con ello las investigaciones de campo, surgieron en el contexto socio-histórico de la colonización en que se trataba de conocer sistemáticamente a los “otros exóticos” a través de modelos científicos consolidados en esos momentos. Esto imponía generalmente la subordinación del saber, a fin de “mejorar las condiciones desfavorables para la imposición de las normas y de los valores de los países colonizadores en las nuevas colonias”, lo que traía consigo la explotación y dominación de las sociedades originales y de su tierra. Se empezaba a establecer dicotomías entre el sujeto y el objeto de la investigación como presupuesto de la objetividad lo que facilitaba encontrar en la realidad fenomenológica, relaciones de causa-efecto, a partir de las cuales se podría extraer variables que condujesen al enunciado de leyes universales (véase Argilés 2005:9).

Si bien, la antropología no puede considerarse simplemente como un producto del colonialismo, es imposible pasar por alto el papel legitimador de la labor colonial que, en el marco de las teorías evolucionistas y difusionistas, dio paso al establecimiento de la continuidad entre las *otras* sociedades y las *nuestras*. Esta función implicaba la suposición de que lo civilizado era lo occidental y legitimaba a estos países a desarrollar a los países colonizados hacia sociedades progresistas y civilizadas, en la ilusión de una incuestionable superioridad occidental. Cabe decir, que la antropología no sólo era producto e instrumento de la hegemonía colonial, sino también voz crítica, cuestionando fuertemente las pretensiones de superioridad de la civilización occidental.

De todas formas, este campo no puede evitar estar vinculado de una u otra manera a ideas etnocéntricas, ya que son mayoritariamente los investigadores quienes están al poder de la palabra.

El término *etnocentrismo* surgió a principios del siglo XX introducido por el

teórico social norteamericano William Graham Summer (1849 – 1910). Giménez y Malgesini definen el etnocentrismo como el aspecto desde el cual se juzga o valora a las otras culturas desde la de uno, y que refuerza al grupo y sus tradiciones (Giménez y Malgesini 2002:169). Este concepto se convirtió definitorio en la antropología, por lo que en su trabajo de campo de larga duración el antropólogo se hace muy sensible a la existencia del otro punto de vista, tan complejo o válido como el de uno (Ibíd.:170).

Además implica actitudes de prejuicio, de desconocimiento y de desconfianza hacia otras culturas, cómo se verá en más detalle en la sección III.B del trabajo. A pesar de todo, es esencial reconocer que el etnocentrismo no es exclusivamente un fenómeno de las sociedades occidentales, sino que se encuentra en todos los pueblos y sociedades, y que se expresa de forma consciente e inconsciente, ya sea con mayores o menores grados de tolerancia o actitudes relativistas hacia otros grupos (Ibíd.:171).

En su artículo Argilés constata que la antropología, y con ella los estudios de campo, siempre ha sido practicada en un contexto de desigualdad de estatus entre quien es el observador y quien resulta observado. Esta desigualdad expresa una relación de dominancia entre la sociedad o el grupo social del primero y la sociedad o el grupo social del segundo (Godelier 1997:95; citado en Argilés 2005:10).

En este sentido, este trabajo se incorpora en la idea foucaultiana que subraya lo parcial y perspectivo del conocimiento. Por cuanto esté determinado por una cierta estrategia que hace que el resultado de la investigación sea al mismo tiempo lo más generalizado y lo más particular (véase Argilés 2005:12).

Otro punto de vista interesante lo señala García al mencionar el aspecto autoreflexivo de la antropología para repensar su propia sociedad, o buscar miradas diversas, descentralizadas sobre su cultura originaria. En los últimos años esto se ha vuelto actividad habitual de los antropólogos, pero ampliando el análisis a campos interculturales de mayor escala (Occidente, Europa, los modelos nacionales o capitalistas de desarrollo, las empresas transnacionales, las migraciones y otros) (García 2005:114).

La finalidad de un estudio de campo será realizar un trabajo sobre procesos empíricamente localizables que no los desconecte de las redes transnacionales, un estar atento a la voz de los actores sin que por ello se disimulen las condiciones institucionales que lo legitiman o financian (Ibíd.:118).

Conforme a esto, las siguientes páginas señalarán algunos pensamientos teóricos, desde una perspectiva amplia, que mantienen el marco general del campo de investigación y facilitarán finalmente la formulación de explicaciones acerca de la sentida realidad de los actores relevantes en el campo de la cooperación.

II. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA.

II.A. Marco Teórico.

II.A.1. El Contexto Histórico del Desarrollo y el Porvenir de las Relaciones Norte-Sur.

Encontrar la teoría adecuada para la base científica específica de mi investigación fue más difícil de lo que me esperaba inicialmente, puesto que se trata de un tema multidisciplinario y que conlleva numerosos aspectos dependientes a la rama científica correspondiente.

¿Por qué es importante incluir la historia del desarrollo? Durante mis investigaciones lectorales y personales he obtenido la conciencia de lo esencial que es conocer el contexto histórico concreto para comprender la formación de las estructuras asimétricas actuales del sistema-mundo como tal.

Por lo tanto, este capítulo se dedicará a darle al lector un breve resumen de lo que significó el desarrollo en el transcurso de las décadas anteriores para poder entender el enfoque de la cooperación actual.

Comenzaré con la palabra *desarrollar*. Según Faschingeder, este verbo deriva del latino *explicare* y del francés *évoluer*. Es interesante que durante el siglo XVII este verbo se utilizaba en la lengua alemana para “einen Gedanken aufwickeln” (explicar una idea), “ein Rätsel lösen” (despejar/resolver un enigma) o “etwas nachprüfen” (comprobar algo). En el siglo XVIII empezó el uso de este término, originalmente biológico, para describir procesos sociales (Faschingeder 2004:26). Lo que inicialmente describía un proceso evolutivo biológico, cambiaba paulatinamente a explicar procesos económicos, sociales y psicológicos. El carácter del uso es, como también afirman Giménez y Malgesini, irreversiblemente evolutivo; ni siquiera en el castellano hay una palabra, como podría ser *adesarrollo* o *indesarrollo*, que designe el proceso inverso. De ahí viene el concepto progresivo y casi positivista, por el determinismo que encierra (Giménez y Malgesini 2000:103). Lo que

anteriormente tenía un sentido evolutivo-reflexivo, *desarrollarse*, cambió a un sentido más activo, *desarrollar algo*, y con eso obtenía un aspecto de objeto, algo que solía ser desarrollado (véase Faschingeder 2004:27).

Tal como la evolución del término desarrollo, la idea de lo que significa *desarrollar* requiere ser visto en asociación con la construcción histórica de lo *otro*, de lo que había que *desarrollar*, y por ende, ponerle en función de lo que se reconoce como lo *propio*.

La historia del “desarrollo” es una historia de relaciones entre lo conocido y lo desconocido, de relaciones entre el Norte y el Sur¹, entre los países industrializados y los países “en vías de desarrollo” o “subdesarrollados”, entre el Occidente y el Oriente. Es una historia de poder e influencia y fue la “élite” la que escribió esta historia, en gran parte. Es además. una historia de colonización, de explotación y de desigualdades. Pero es importante destacar, que es sólo *una* historia, y que, dependiendo de la perspectiva que se escoja, esa misma historia siempre tendrá por lo menos otra perspectiva más.

Contrario a la postura eurocéntrica, Komlosy señala argumentos de perspectiva nortea y del sur para hacernos entender la relatividad de nuestras historias.

Desde el punto de vista del Norte: Europa, como reconocido iniciador de la colonización, es un término muy amplio, ya que, históricamente, desde la Antigüedad clásica el centro de Europa ha estado formado por el sur geográfico, mientras que el norte estaba en las manos de los “bárbaros” (véase Komlosy 2004:59). Los habitantes europeos de la región mediterránea siempre se beneficiaron de los impulsos económicos y culturales del contacto con los entonces “centros mundiales”, como Asia del Este, la región árabe y la India (Ibíd). Junto a la expansión colonial se incorporó la vista hacia lo que hoy en día describe políticamente el Sur.

Pero no se debe confundir Europa con los poderes coloniales o neocoloniales,

¹ En lo siguiente la autora usa los términos de forma entre paréntesis, p. ej. Norte y Sur, cuando se les refiere en sus sentidos políticos.

sino que hay que subrayar que éstos son los países industrializados del Occidente, de los que los EE.UU., Canadá y Japón, siendo los países centro del capitalismo, también forman parte. Además hay que mencionar las llamadas periferias europeas, como por ejemplo Polonia, Galicia, Moldavia, Eslovaquia, y muchas regiones más de Europa del este y del Mediterráneo (Ibíd.:60).

En cuanto a la Unión Europea cabe mencionar que sus políticas derivan de un consenso entre todos los países miembros, pero, que el voto de cada uno está relacionado a su poder económico y político dentro de Europa.

Visto desde la perspectiva del Sur: Existen pocas descripciones contra una postura eurocéntrica. Es necesario señalar que el llamado Sur o “tercer mundo” no es tampoco una región tan homogénea, como la mayoría de las historias tratan de sugerirnos.

En el caso de América Latina, por ejemplo, el ‘descubrimiento’ de una parte del continente le llevó a convertirse en parte del “tercer mundo”, si este término se escogiera como sinónimo para la subordinación y la dependencia de los intereses europeos. En cambio la llegada de los navegantes europeos en la región de la India del Este no destacó un momento clave de su historia, ya que siempre ha estado conectada a las redes comerciales con los árabes o los chinos (Ibíd.:63). Conforme a esto, Komlosy afirma, pragmáticamente, que la historia de las relaciones norte-sur en ciertas regiones mundiales comienza con la época en que esta región fue incorporada a la economía mundial de predominio europeo. Fue entonces cuando empezó su “proceso de periferización” (convertirse en periferia), como lo llama Immanuel Wallerstein, histórico y teórico norteamericano de la economía mundial capitalista (véase Ibíd.:65).

Es decir, este proceso se inició en el caso de América Latina en el siglo XVI; o bien, en el caso de muchas regiones asiáticas, por ejemplo la India, en el siglo XVIII; o aún más tarde, durante el siglo XIX, como es el caso en África y otras regiones de la Asia, por ejemplo China.

Sin embargo, cada historia crítica sobre la hegemonía europea, la “conquista”

y el racismo señalan la ley del comercio en mano europea.

Las interacciones de las regiones europeas con otras regiones del mundo construían puentes a través de los que se realizaban el comercio, la migración, las guerras, las conquistas, el contacto cultural y, por ende, el intercambio cultural (Englert, Grau, Komlosy 2006:18). Por ello, los poderes coloniales europeos se establecían como centro hegemónico para la América colonizada y definían sus relaciones a través de la decisión fundamental sobre el estilo de vida de los que fueron colonizados en correspondencia a sus propios valores e intereses europeos (Ibíd.:21). En este sentido, Nour escribe en su ensayo sobre el intercambio cultural y la identidad, de la gran capacidad de la cultura occidental para digerir las diferentes culturas produciendo símbolos de deseo, de poder y de lengua (véase Nour 1997:24). En el caso concreto de América Latina, el deseo era el de poseer los recursos naturales y humanos de las poblaciones latinoamericanas. El poder se manifestaba en el armamento superior y otras estructuras técnicas para mantenerlo, y la “hispanización” de los pueblos latinoamericanos iba en función del símbolo de lengua.

Correspondiendo a las distintas épocas de colonialización se fueron realizando las transiciones a la independencia de los países colonializados, siendo la primera región América Latina.

Cabe destacar que la descolonización nunca resultó en una real emancipación del Sur del Norte. Dado su pasado colonial y la desigualdad en la distribución de poder y de recursos en la economía mundial, el espacio real para el desarrollo hacia “el status actual del capitalismo occidental avanzado”² era relativamente pequeño (Englert, Grau, Komlosy 2006:25).

Las estrategias escogidas para el desarrollo fueron sustancialmente diferentes.

Conforme con muchos teóricos de desarrollo, el momento fundacional de la ‘era del desarrollo’ fue el discurso de inauguración del presidente norteamericano Truman, el 20 de enero de 1949³, en la presentación de su campaña política a nivel

² Término citado en Giménez y Malgesini 2000:109.

³ Para ver una copia del discurso original véase: http://www.youtube.com/watch?v=PXE-u4WanMI&feature=player_embedded (accesado el 22 de octubre de 2009).

mundial (véase Gimeno y Monreal 1999:5). El discurso propone “acabar con el viejo imperialismo e inaugurar una nueva época de prosperidad mundial embarcando a su país como líder en un nuevo programa que hiciera que los beneficios de los avances científicos y el progreso industrial fueran utilizados para el crecimiento de las áreas subdesarrolladas y para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones en todo el mundo”. (Esteva, G. 1996:7, citado en Gimeno y Monreal *Ibíd.*) Este proceso de descolonización, que empezó después de la Segunda Guerra Mundial, fue acompañado de una admisión de políticas nacionales en los países emergentes para salir del subdesarrollo, lo que reproducía la dependencia de las antiguas colonias de la ayuda externa.

El concepto del ‘desarrollo’ y sus coyunturas o cambios ideológicos se debe a las diversas descripciones de las concepciones asociadas al desarrollo y muestra cómo corresponden en función de los intereses y prácticas de distintos grupos de actores que mantienen sus propias visiones particulares al respecto (Argilés 2005:25). El análisis de las teorías del desarrollo, desde su comienzo en 1949 hasta los años ochenta, nos muestra explicaciones aproximadas que sugieren describir el origen de la pobreza y del subdesarrollo (véase Kolland 2004:101). La burguesía ligada al aparato de estado de los países emergentes jugaba un rol esencial en la consolidación de un solo camino del desarrollo, lo cual le hizo una institución universal y el mecanismo privilegiado de encuentro entre la gente y el estado, dentro de un determinado orden mundial. Este orden, caracterizado por las regulaciones de las relaciones entre los estados, mediante de las instituciones mundiales, como la ONU y sus agencias afines (Gimeno y Monreal 1999:7), forma la base de las relaciones actuales en la Cooperación.

Los fracasos de las políticas de desarrollo anteriores están fuertemente vinculados al fracaso de sus teorías vigentes. Kolland identifica la monodimensión de las explicaciones científicas, su carácter ahistórico y la deficiente base empírica, como parte de los problemas fundamentales de las ‘grandes teorías’ de desarrollo aplicadas hasta los años ochenta.

Las cuatro grandes teorías de desarrollo son: 1. La teoría de la modernización; 2. La teoría de dependencia; 3. La teoría de los sistemas mundiales,

y; 4. La teoría de la globalización, como lo categoriza Reyes, entre otros, (Reyes 2002:1).

1)

Las teorías de

la modernización. Primero, mientras los países europeos occidentales, como Gran Bretaña, Francia y Alemania, quedaron debilitados después de la Segunda Guerra Mundial; Estados Unidos surgió como una fuerza hegemónica. La implementación del Plan Marshall, para reconstruir a la Europa occidental a través del apoyo político y financiero, aseguró a EE.UU. como líder mundial. Segundo, el movimiento comunista mundial se extendió a Europa Oriental, a China y a Corea. Además, el establecimiento de nuevos Estado-naciones de los anteriores imperios coloniales europeos en Asia, África y Latinoamérica contribuyó a la formación del Tercer Mundo, cuyos países buscaban un modelo de desarrollo para promover sus economías y aumentar su independencia política (Reyes 2002:3). Conforme a la teoría de desarrollo económico de Walt W. Rostow, se buscaba realizar el proceso de modernización a través de diferentes estadios de un camino lineal – el ‘desarrollo económico’ – que en último término condujera a todos hacia una sociedad moderna, capitalista, industrializada, urbana, tecnológicamente compleja, ordenada y democrática (Argilés 2005:31). La derivación de esta teoría no incorporaba el contexto específico de las sociedades en los países en vías de desarrollo, sino que se formularon independientemente. Economistas norteamericanos, como Hans Singer, Gunnar Myrdal y Ragnar Nurkse, entre otros, asumían que existía una relación automática entre crecimiento económico y redistribución social – la denominada “*trickle-down theory*”, según la cual, los beneficios del crecimiento se harían gradualmente extensivos al conjunto de la población (Ibíd). Los principales valores incorporados por la ‘modernización’ eran los siguientes: racionalidad, desarrollo y planificación del desarrollo, aumento de la productividad, aumento del nivel de vida, igualdades sociales y económicas, afinadas instituciones y comportamiento, consolidación nacional, independencia nacional, democracia desde la base y disciplina social (véase Berg-Schlosser 1972b:39, citado en Faschingeder 2004:75). En su conjunto, las características de la teoría de la modernización describen un proceso

homogenizador, europeizador y/o americanizador en la literatura modernizadora; es un proceso irreversible y evolutivo (véase Reyes 2002:4).

- 2) Las teorías de la dependencia. A mitades de los años sesenta surgieron las teorías de dependencia como respuesta a la vía de desarrollo hegemónica estadounidense, la cual ha dejado sus huellas en las políticas del desarrollo durante los años setenta y en el debate teórico del desarrollo hasta la actualidad. La base de la teoría fue la propuesta de Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre las condiciones de desarrollo necesarias dentro de un país. Marcadas por su enfoque en el contexto del desarrollo, las corrientes de la 'dependencia' constatan una alternativa más diferenciada hacia el concepto del desarrollo modernista; no desde el punto de vista de los países industrializados, como lo era la teoría del imperialismo, sino que le daba voz a los teóricos del Sur (véase Faschingeder 2004:76). La crisis económica de los años setenta inició un cambio en la práctica de las teorías aplicadas. En 1970, la ONU abrió la segunda década para el desarrollo, con una estrategia de desarrollo internacional que llamaba a la búsqueda de un enfoque global que integrase las dimensiones económicas y sociales del desarrollo (Argilés 2005:39). Una de las propuestas más destacadas en la discusión de las causas del 'subdesarrollo' fue planteada desde América Latina: la teoría de la dependencia. A partir de una concepción, de raíz marxista, del capitalismo como sistema económico explotador, los teóricos de la dependencia se dividen en dos grupos. Por un lado el grupo de los marxistas que creían en la revolución social como una salida de la dependencia. Entre ellos se encuentran: Andre Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Samir Amin y Ruy Mauro Marini. Frank y Dos Santos fueron los primeros en ser recitados en Europa, lo que dificultó, durante un tiempo, el reconocimiento de los demás como 'dependientes'. Por el otro lado, hubo un grupo de autores cuyas formulaciones eran más recatadas y diferenciadas que las de sus colegas marxistas y que apoyaban un camino reformista. Entre los más conocidos se encuentran: Oswald Sunkel, Celso Furtado, Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto. El elemento clave de estas teorías era la alegación de que el

subdesarrollo era una creación del desarrollo. Argumentaban que éste era esencialmente un proceso generador de desigualdades, una suerte de neocolonialismo que seguía sometiendo y explotando a los países pobres (Ibíd.:40). Según esta postura, el comercio internacional no era, como lo sugerían los modernistas, un medio para elevar el nivel de vida, sino una forma de explotación que los países industrializados y sus instituciones internacionales empleaban en los países del “tercer mundo”. Para romper el ciclo del mercado internacional y salir de la dependencia, se promovía seguir el modelo de sustitución de importaciones, es decir, detener la exportación de materias primas y la importación de productos manufacturados y cambiar radicalmente las estructuras políticas y económicas que habían llevado al ‘subdesarrollo’ del país.

Desde los años cincuenta, la mayor parte de los países en vías de desarrollo financiaban su desarrollo económico y social a través de préstamos internacionales y bajo condiciones comerciales. A lo largo de los años sesenta y setenta, los préstamos de los bancos privados a los países del “tercer mundo” eran otorgados bajo buenas condiciones, dado que la demanda de créditos de parte de los países de la OCDE disminuyó tras las recesiones económicas entre 1974 y 1975. Dado que los créditos se otorgaban fácilmente, los países deudores consumían más recursos que las divisas que podían obtener a través de las exportaciones para repagar los préstamos. Cuando la administración norteamericana de Reagan, a finales de los años setenta y a principios de los ochenta, introdujo una nueva política económica con una importante apreciación del dólar estadounidense y una subida de los tipos de interés, esto llevó a un gran endeudamiento en los países deudores. Además, por el aumento del proteccionismo de los países industrializados colapsó el precio de las materias primas que exportaban aquellos países. Menciona Argilés que de ésta manera, la deuda externa de América Latina casi se cuadruplicó (Argilés 2005:47) y empeoraron así las condiciones de vida de las poblaciones latinoamericanas. En 1990 un grupo de sociólogos de la Universidad de Nueva York, encabezados por Immanuel Wallerstein, propuso una nueva alternativa de análisis:

- 3) La teoría del Sistema-Mundo. Frente a los sucesos de las décadas anteriores y la situación

emergente de los países deudores, esta teoría reconoció varios factores que tuvieron un gran impacto en el desarrollo de los países del Sur: el sistema de comunicaciones mundiales, el sistema financiero internacional, los nuevos mecanismos del comercio mundial, y la transferencia de conocimientos y vínculos militares (Ibíd.:48). Estos factores han creado su propia dinámica a nivel internacional, al mismo tiempo que interactúan con los aspectos internos de cada país. Comparada con las teorías del desarrollo importantes hasta ese momento, la teoría del sistema-mundo establece un enfoque analítico y metodológico diferente: las investigaciones se desplazan de un marco de referencia de Estado-nación hacia el mundo mismo, especialmente en regiones del “tercer mundo”; en vez de dirigir el análisis a cada una de las variables (factores económicos, sociales, políticos, etc.), es necesario estudiar la realidad de los sistemas sociales; el reconocimiento del nuevo carácter del sistema capitalista es inevitable (por ejemplo, el importante papel económico de las corporaciones transnacionales, el clima político internacional, la interdependencia que afecta a los gobiernos de los países pobres, y el papel de las inversiones especulativas) (Reyes 2002:12). Otra diferencia es que, de acuerdo con la teoría del sistema-mundo, la estructura teórica es trimodal, es decir que consiste en el centro, la semi-periferia y la periferia. Dentro de la dirección del desarrollo existe cierta movilidad hacia arriba o hacia abajo, dentro de la economía mundial. Por último, el enfoque de los teóricos del sistema-mundo se centra en la periferia así como también en el centro y en la semi-periferia (Ibíd.:13).

Con la caída del muro de Berlín en 1989 y el fin de la Guerra Fría se establece un nuevo orden mundial, en el que la dicotomía Este-Oeste será sucesivamente sustituida por la dicotomía Norte-Sur. El gradual aumento de privatizaciones de servicios antes ofrecidos como públicos incrementó la participación de la sociedad civil a través de ONG, organizaciones de base y otras iniciativas locales. Además, las nuevas y crecientes tecnologías de información y comunicación llevaron a la creación de una conciencia internacional compartida, por lo que se favoreció el surgimiento de agendas alternativas. El desarrollo se ha convertido en un campo entre posiciones que pretenden futuros distintos (Gimeno y Monreal 1999:241). Por un lado se mantiene el enfoque neoliberal y la bondad de la economía de mercado.

Por el otro, existen numerosos movimientos alternativos que centran sus discursos en las necesidades reales de la gente, con una base ideológica que acusa a la herencia de las crisis del desarrollo de las décadas anteriores, el derrumbamiento del *socialismo real* y la influencia de las teorías posmodernas (Argilés 2005:62).

La sucesión de cumbres mundiales y foros internacionales durante los años noventa y otros acontecimientos⁴, resultó en un nuevo paradigma: el desarrollo sostenible y centrado en la gente.

Se configuró una visión del desarrollo en la que, tanto desde el Norte como desde el Sur, se asume mayor responsabilidad de la gente en el diseño e implementación de los programas que les afectan, y con un énfasis en las comunidades y sus culturas locales. Estos cambios requieren, a su vez, un nuevo enfoque explicativo correspondiendo a la dinámica contemporánea.

- 4) La teoría de la globalización. Las principales características de la teoría de la globalización son los vínculos culturales, económicos, financieros y políticos entre las distintas regiones del mundo. Por lo tanto, se reconoce la creciente importancia de los sistemas de comunicación globales y su tecnología para conectar, comunicar e interactuar de forma virtual de lo que también se benefician, aunque en menor parte, los países del Sur. Esto favorece al establecimiento de alianzas entre grupos subalternos de todo el mundo. Entre los puntos fundamentales que destacan los teóricos se encuentran los siguientes: Primero, los factores culturales de las sociedades determinan lo que se difunde y transfiere a través de los sistemas de comunicación a escala mundial. Segundo, el Estado-nación es cada vez menos importante para analizar un contexto, la tendencia se dirige hacia una perspectiva global, hacia la función de sistemas y subsistemas globales al tratar de entender las interacciones entre los diferentes niveles de poder entre países. Tercero, la cantidad de sectores sociales que pueden conectarse con otros grupos alrededor del mundo crece con la mayor estandarización de los avances

⁴ Para más detalle sobre los cumbres, foros y otros acontecimientos véase: http://www.paulofreirezentrum.at/index.php?art_id=511, en alemán, y http://www.idrc.ca/en/ev-32257-201-1-DO_TOPIC.html, en inglés.

tecnológicos. Y finalmente, el enfoque de la globalización tiende hacia una transición gradual y toma en cuenta los cambios económicos y tecnológicos que han influido en la estructura de las relaciones mundiales (Argilés 2005:64). Hay que mencionar que esta teoría, como la de la modernización, tiene un carácter básicamente etnocéntrico en sus planteamientos, ya que enfatiza en el desarrollo que debe ser seguido de acuerdo a los términos de los modelos de los EE. UU. y Europa. Esto se da por las redes de comunicación y la difusión de valores de países más desarrollados. Además, esta influencia se refleja en el campo ideológico y económico (véase Reyes 2002:16).

Dadas las condiciones actuales, el enfoque de la teoría de la globalización, tal como la del sistema-mundo, se ve fuertemente vinculado a la interacción de los factores culturales, económicos, políticos y sociales. Como se mencionó anteriormente, la transferencia de valores y la creciente unificación de ellos, por medio de los nuevos medios de comunicación, da paso a la inclusión del concepto de *cultura*, de los estudios culturales y de la comunicación intercultural.

Mientras que este capítulo señala algunos pensamientos sobre la derivación del desarrollo, sus teorías, políticas y asimetrías en las relaciones norte-sur, el siguiente capítulo centrará su enfoque en el desarrollo y sus nexos con la hegemonía mundial, la cultura y la identidad cultural, y, por ende, con la interculturalidad en el campo de la cooperación al desarrollo.

II.A.2. Los Conceptos de Identidad, Interculturalidad y el “Desarrollo”.

¿Por qué ha aumentado tanto el interés por la cultura en las últimas décadas? Ciertamente, como se ha señalado en las páginas anteriores, por los avances tecnológicos de comunicación en un mundo globalizado que facilita el crecimiento de intercambios interétnicos e interculturales. Sin embargo, el control de los grandes medios de comunicación, tanto a nivel nacional como internacional, está en pocas manos (Hopenhayn 2005:35).

La palabra *cultura*, en su aspecto dinámico, siempre ha sido vinculada a la conceptualización de las diferentes ramas científicas. En lugar de retomar todas las perspectivas históricas, desde su aparición en el discurso de las ciencias socio-culturales a los finales del siglo XVIII, se remarcan algunos componentes claves de ella que parecen importantes en el ramo de la antropología. Giménez y Malgesini señalan, entre otros, dos conceptos interesantes: 1) La cultura es aprendizaje o conducta aprendida, algo aprendido que se transmite, y 2) Las culturas son modos de interpretación de la realidad (Véase Giménez y Malgesini 2000:87).

En el Informe final del taller REAL 2006 sobre las relaciones entre Europa y América Latina y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia, con una proyección regional centroamericana, los participantes realzan lo siguiente:

Otro elemento importante en el concepto de desarrollo sostenible es el cultural. El verdadero desarrollo tiene que partir del respeto y la promoción de la cultura. Si la cultura y el desarrollo no marchan en la misma dirección, ambos se condenan mutuamente al fracaso. Es, en última instancia, la cultura la que da firmeza al desarrollo y lo hace realmente duradero. El desarrollo debe estar anclado en la cultura de cada pueblo y diferenciarse de acuerdo a las características de los diversos grupos étnicos y culturales (Grünberg 2005:15).

Para entender el significado que tiene la cultura, es necesario reconocer que la identidad no es algo fijo o inalterable, sino resultado siempre precario y frágil de un compromiso entre realidades diversas y aún opuestas. Este compromiso no se hace en abstracto sino con personas que ya tienen una cultura, valores, vida religiosa, lengua, historia, etc. (Botey 1997:104).

Es evidente que las identidades cambian, nacen y desaparecen, y las élites con sus políticas pueden influir en este proceso de forma crucial (Pinxten 1997:40), ya que son ellas las que manejan el intercambio simbólico e ideológico, lo que les da el poder de construir la identidad.

Sin embargo, en el contexto centroamericano, el informe de REAL 2006

destaca que la colonización española de ayer y el neoliberalismo de hoy, más plural y global, no han logrado hacer desaparecer a las culturas originales de la llamada 'Hispanoamérica'. Los jefes y gestores de los partidos políticos comprenden perfectamente la cultura, el problema de la pobreza, el analfabetismo y las raíces históricas de la lucha socio-política de las culturas indígenas. Al ejercer el poder por medio de las políticas públicas, ellos reproducen estos problemas para mantener y aumentar la desigualdad social, las condiciones de pobreza, enfermedad e ignorancia que afectan a la población en general, porque así es más viable la manipulación política de éstos para conservar los privilegios económicos, sociales y culturales de las élites económicas y perpetuar el control del poder político y del Estado (Grünberg 2005:11).

Cada cultura funciona como un programa que facilita las operaciones a partir de pautas predefinidas; en el caso destacado arriba se mencionan, entre otros, los intereses económicos e ideológicos de los colonizadores.

Este programa depende de una realidad dinámica que viene evolucionándose a través de sus contactos. Lo intercultural proviene de que no hay límites o fronteras precisas entre una cultura y otra. Cada generación y cada sociedad crea su propia visión del mundo dependiendo de lo que ha recibido y de la influencia a la que se ven sometidos, en una negociación continua entre pasado como herencia y futuro como proyecto, y en una armoniosa unidad entre lo contingente y lo permanente.

Pinxten conceptualiza la identidad como un fenómeno dinámico, o sea, de dinámicas de identidades. Se distinguen tres niveles de identidades: el individuo (por ejemplo, el trabajador o cooperante), el grupo (por ejemplo, los cooperantes, los beneficiarios), y la comunidad (por ejemplo, la UE, el gobierno de El Salvador). Estos tres tipos son cualitativamente diferentes, ya que la identidad individual concierne exclusivamente a cada persona, mientras que la identidad del grupo se define por las relaciones interpersonales reales. La identidad comunitaria trasciende en el tiempo y en el espacio a los individuos y a los grupos existentes (Pinxten 1997:40).

De tal modo, si existe una identidad europea con valores unitarios se les caracteriza, en este caso, a través de la Unión Europea, representante

supranacional del Occidente y uno de los protagonistas de la investigación. Argilés concuerda con Godelier y caracteriza al Occidente como la combinación de cuatro sistemas institucionales, cada uno de ellos con su lógica, valores y símbolos propios (Godelier 1997:95 citado en Argilés 2005:16):

- 1) La economía de mercado basada en el sistema capitalista, que supone la propiedad privada de los medios de producción y del dinero, y cuya meta es la acumulación de ganancias a través de la competencia, libre pero regulada, entre diferentes actores.
- 2) La producción industrial en masas de bienes de producción y de consumo, de medios de comunicación y de destrucción, la que nos conduce a la relación entre saber y poder.
- 3) La democracia parlamentaria, con un sistema pluripartidista, resultado específico de un contexto histórico derivado de las luchas de los grupos excluidos de ejercer el poder.
- 4) La ideología de los derechos humanos, que ha sustituido o complementado la norma final del cristianismo, y que todas las sociedades del mundo tienen que poner en práctica para asegurar que sus ciudadanos disfruten del desarrollo y la libertad.

En cuanto a la identidad de 'una comunidad', como lo representa la UE, la forma 'nación' no es en sí una comunidad, ni es el tipo ideal de una comunidad, sino el concepto de una estructura capaz de producir 'efectos de comunidad' determinados, como constata Balibar. Son las naciones individuales, o sea las 'nacionalidades', las que constituyen comunidades, más o menos, coherentes y capaces de sustituir a otras comunidades, de englobarlas, o de hacer una combinación de ellas. Es necesario que la nación designe el concepto de las presiones que se ejercen conjuntamente según un determinado modelo, una forma para la causa ausente de pasar de una escena a otra, una forma para las fuerzas económicas de determinar los efectos simbólicos y viceversa (Balibar 2003:47,48). Ello resulta, por ejemplo, en el enfoque hacia la cohesión social de tal nación o comunidad y en que unos grupos sociales se encuentren como actores públicos, como ciudadanos, identificados con sus roles convergentes o antagónicos (Balibar 2003:48).

En la razón del mercado y la competitividad, y de su gobierno equitativo, se encuentra la posibilidad de dar cohesión cultural a la sociedad. La ilustración de las características de la cultura occidental forma una base suficientemente sólida para facilitar el diálogo entre las diferentes culturas. Afirma Botey que la única sociedad multicultural verdaderamente estable es el estado laico, secularizado, al que se le denomina democracia. Porque su principio fundamental es el pluralismo, la independencia del Estado a cualquier ideología y religión como marco colectivo en el que es posible la libertad de conciencia y de expresión, espacio en el que el derecho de cada individuo encuentra sólo límite de reconocimiento del derecho del otro (Botey 1997:105).

¿Cómo se usa la interculturalidad y de qué modo se posibilita el diálogo a través de ella? La aparición del término 'interculturalidad' o 'interculturalismo' parece motivada por las carencias de los conceptos de multiculturalidad y multiculturalismo, para reflejar la dinámica social y para formular el objetivo de nuevas síntesis socioculturales (Giménez y Malgesini 2000:253). Giménez y Malgesini nombran al menos cuatro campos del pensamiento social desde los cuales el concepto actual se ha venido construyendo: la educación, la teoría de la comunicación, la mediación intercultural, y, de un plano más general, la interculturalidad como proyecto socio-político. Cabe mencionar que todos los autores (Giménez y Malgesini 2000, Fornet-Betancourt (2002), Onghena (2003), etc.) coinciden en la dificultad de definir lo intercultural debido a su carácter complejo, contrapuesto y conflictivo.

En su ensayo, Fornet-Betancourt subraya la necesidad de *no* definir y fragmentar el campo intercultural razonándolo por su concepto transdisciplinario, porque tal hecho conllevaría una pérdida de recursos culturales y conceptuales (Fornet-Betancourt 2002:157). Sin embargo, en referencia a un encuentro internacional sobre la interculturalidad, en colaboración con la UNESCO y varias elaboraciones sobre el tema de CIDOB (Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona), se destaca el enfoque de desarrollar la interculturalidad por su gran significado en el ámbito político internacional, social y cultural. Onghena menciona tres condiciones esenciales para fortalecer la interculturalidad en su sentido más amplio:

- 1) Desde el punto de vista intelectual, es urgente cambiar el paradigma de pensamiento y el marco de análisis de nuestra comprensión de los fenómenos interculturales. La interacción humana o cultural requiere de nuevas categorías de cómo pensar sobre las manifestaciones de la interculturalidad y las trabas que alteran el impulso humano hacia la aceptación del 'otro'. Por ello, hay que cuestionar dicotomías tales como centro/periferia, central/marginal, dominante/dominador, etc. La interculturalidad exige un distanciamiento de los valores propios y de la forma propia de pensar.
- 2) Desde el punto de vista político, los factores que obstaculizan los procesos interculturales deben ser repensados: el pensamiento único, la esencialización o la instrumentalización política de las identidades, los prejuicios, el repliegue sobre uno mismo como forma de apañarse con la identidad estigmatizada, la ignorancia del 'otro', el intercambio desigual de los signos y de las culturas, etc. Es necesario abordar los complejos problemas que provoca la jerarquización de las relaciones culturales en las comunidades políticas, así como el impacto de las estrategias planetarias forjadas por los países desarrollados en pos de intereses salvajes, que convierten la cultura en un asunto comercial y estandarizan los gustos y sentimientos.
- 3) Desde el punto de vista institucional, hay que considerar la adherencia del estatus de una cultura y del estatus del grupo que la representa o que la expresa. Una verdadera democratización y una política de desarrollo dirigidas hacia la integración de los diferentes grupos, pueden evitar la exclusión política y cultural, la marginación, y el peligro del repliegue identitario (Onghena 2003:60 y 61).

En un sentido amplio, lo intercultural nos afecta, más que nada, a nosotros mismos y a nuestra forma de pensar. Fonet-Betancourt propone que nos preguntemos, si nuestra manera de pensar se aproxima a la realidad intercultural. Destaca además, que nuestra forma de pensar, aunque se adornen a veces con rasgos interculturales, sigue siendo reproductora de procesos de socialización y de educación claramente determinadas por las normas y los valores de las llamadas 'culturas o tradiciones nacionales'. Esto significaría empezar a cultivar esa disposición, a aprender a pensar de nuevo. De acuerdo con esto, todos los autores mencionados concuerdan en la

necesidad del aprendizaje para reconocer el cargo que conllevan los términos y definiciones con que nombramos las cosas desde nuestras tradiciones de origen contextuales, y que necesitan ser redimensionados desde las perspectivas que se abren en los nombres de otras tradiciones culturales (Fornet-Betancourt 2002:159).

El interculturalismo como metodología permite estudiar, describir y analizar las dinámicas de interacción entre diferentes culturas; es una forma de aprendizaje que, a través de la comunicación, la mediación y el diálogo intercultural, llevaría a un grupo, a una comunidad o a una sociedad de diversos orígenes culturales, hacia una nueva síntesis cultural, un proyecto socio-político alternativo para corregir la asimetría de poder existente hoy en el mundo de la política internacional. La interculturalidad necesita ser desarrollada hacia un proceso más real de la vida, una forma o estilo de vida compartido, en que las personas somos agentes capaces de distanciarnos de nuestra propia cultura, capaces de cambiar en forma deliberada y de vivir en forma cosmopolita (Young 1996:29 citado en Giménez y Malgesini 2000:255). En este sentido, Young y Fornet-Betancourt coinciden en que 'la teoría del aprendizaje cultural' está basada en la práctica de la convivencia y del enriquecimiento mutuo como eje para generar, tanto a nivel teórico como práctico, procesos de transformación cultural en las culturas en diálogo.

En el campo de la cooperación al desarrollo, las personas cooperantes ejercen un papel muy significativo en establecer el diálogo entre varias culturas a la vez. Sin embargo, es un proceso no exento de conflictos y de malentendidos, pero cada conflicto tiene también su lado positivo, dado el carácter innovador que incorpora.

II.B. Metodología.

Como menciona mi colega López en su documento sobre el diálogo político y la cooperación euro-latinoamericana, las relaciones euro-latinoamericanas son un tema ampliamente tratado en el ámbito académico y político (López 2008:8). El presente trabajo considera información relevante sobre las teorías de desarrollo y la función de la política internacional en la actualidad y da preferencia a los estudios centrados

en el tema de cooperación en el ámbito práctico de la ejecución de proyectos.

Debido al enfoque práctico y a la variedad de opiniones entre los actores relevantes se utilizan fuentes primarias, tales como: manuales de gestión, evaluaciones de proyectos y programas de la UE, notas tomadas durante las consultas y reuniones entre la sociedad civil y la delegación de la CE; así como fuentes secundarias. El diálogo establecido y las entrevistas con expertos en el campo de cooperación, durante una estadía de tres meses en el país referente, han facilitado información de primera mano sobre donde los diferentes niveles contrastan: por un lado el personal de la delegación, directores y ejecutores de proyectos bilaterales y representantes del gobierno salvadoreño y, por el otro, directores y ejecutores de proyectos de las ONG's como parte de la sociedad civil. Dicha información ha demostrado muy bien la sentida realidad de la práctica en la cooperación de la UE entre los diferentes actores relevantes.

Por otra parte, durante la estadía de investigación se pudo establecer el contacto e intercambio con personal de la delegación de la Comisión Europea en El Salvador (DEL), con directores y personal técnico de proyectos bilaterales del gobierno salvadoreño (GOES) y con directores y gestores de ONG's locales. En total se realizaron 20 entrevistas con 18 expertos en el tema, utilizando el método de la investigación cualitativa en la selección de las personas entrevistadas y la categorización de la información adquirida. Las grabaciones y las transcripciones de las entrevistas ejecutadas están disponibles a petición.

De ahí que este trabajo va en línea con el estudio del desarrollo internacional y, con respecto a los métodos de la investigación cualitativa utilizados, parece adecuado comentar la postura personal de la autora de este trabajo y señalar algunas contradicciones que conlleva el método utilizado. Tomando en cuenta mi base educativa y mis investigaciones, aunque intenté lo mejor posible mantener una objetividad adecuada mediante el uso de ciertos métodos de la investigación cualitativa, mi formación proviene de una escuela crítica sobre el desarrollo, tratado en la teoría desde un punto de vista analítico, y de su ejecución en la práctica.

Monreal y Gimeno describen, desde la antropología, tres diferentes tipos de

posturas en el desarrollo, existentes en el debate actual: 1) Los analistas que argumentan que la ayuda es un camino para darle continuidad al poder político y económico del Norte sobre el Sur, incrementando la dependencia de los beneficiarios, 2) Hay autores que señalan que es indudable, y legítimo, que los donantes se beneficien en el proceso de la cooperación, pero que la ayuda no puede ser vista, exclusivamente, como explotadora. Parte significativa de la ayuda está destinada a apoyar programas y proyectos con la buena intención y los deseos genuinos de promover el cambio, y con frecuencia logran sus objetivos, 3) Existe, finalmente, una tercera postura que se centra principalmente en la práctica de la ayuda al desarrollo y enfoca su análisis en las razones concretas de los fracasos de los proyectos. Se trata de influir, de una manera constructiva, las formas en las que se podrían alcanzar los objetivos propuestos, en lugar de dedicarse a acusar a las instituciones de ayuda de ser una mera fachada neo-imperialista. De esta última postura, surgió la rama de la antropología del desarrollo con el ámbito de reflexionar sobre los errores de diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos (Gimeno, Monreal 1999:11).

Aunque la meta del trabajo presente sea que el lector se haga sus propias conclusiones sobre la temática, es importante constatar que el objetivo final de este documento es formular propuestas relevantes para mejorar la cooperación entre la UE y los cooperantes, sobre todo con la sociedad civil.

III. MARCO EMPÍRICO

III.A. Contexto de la investigación.

Centroamérica, aunque consta de cinco países, en la cooperación al desarrollo de la UE está constituida como bloque regional por tres países: Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Después de los conflictos armados de los años ochenta, y que fueron acompañados por graves violaciones a los derechos humanos, la política de desarrollo se ha concentrado en la erradicación de problemas como la pobreza, la exclusión social y la destrucción del medio ambiente. El istmo entre Norteamérica y Sudamérica, con una superficie equivalente a la de España, posee una gran biodiversidad, gracias a la región de bosque tropical más grande al norte del Amazonas. Además, habitan en Centroamérica más de cuarenta pueblos indígenas y afroamericanos, lo que contribuye a la vez a una gran diversidad cultural. Las catástrofes naturales (terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones y sequías), que afectan a esta región con frecuencia, influyen negativamente al estándar de vida de la población y sus perspectivas de vida, lo que, junto con el narcotráfico, la especulación de terrenos y la inseguridad judicial, quita a los habitantes la esperanza y el interés propio de invertir en un futuro autodiseñado y sostenible, y que resulta en olas de migración (véase Grünberg 2008:1 y 2).

III.A.1. El Salvador y su Desarrollo hacia la Democracia.

Tras la constitución como República Independiente de El Salvador en 1839, las primeras décadas de existencia como entidad política autónoma fueron marcadas por la inestabilidad política y el caos económico, producto de las guerras civiles. Se formaron dos clases dominantes, constituidas por los liberales a un lado, quienes promovían el libre comercio, y los conservadores al otro, quienes defendían las restricciones comerciales para proteger la manufactura textil local (Martín 2004:61).

Desde comienzos del siglo XX, los presidentes de la república, mayoritariamente liberales y representantes de la élite cafetalera, lograron imponer

sus intereses dentro del Estado, conduciendo a la apertura del país y a la consolidación del comercio internacional, incrementando así la exportación del café y, por ende, fortaleciendo a la élite que mantenía el control sobre los medios de producción, procesamiento y exportación. Este modelo económico, con enfoque en la producción de café, derivó en una fuerte dependencia de la demanda externa. La sucesiva expansión de la industria del café consolidó a la élite económica en el poder a costos de una gran parte de la población, lo que agudizó la distribución de las riquezas en el país. Aquella política fue marcada, entre otros, por la participación política limitada, toma de decisiones por un grupo minoritario, represión del descontento y de cualquier intento de organizaciones de las clases populares, y un papel subordinado para los grupos urbanos de medianos ingresos (Martín 2004:61).

De hecho, el control sobre las tierras por parte de un pequeño grupo de la población y el fuerte interés de asegurar sus posesiones en las exportaciones del café, resultó en un conflicto permanente con las comunidades indígenas y con los campesinos que habitaban en una gran parte de las tierras fértiles. Las leyes de extinción de tejidos y de tierras comunales, introducidas entre los años 1881 y 1882, dieron paso a un violento proceso de despojo y de apropiaciones de terrenos pertenecientes a los sectores populares. En enero de 1932 estaban previstas elecciones municipales y legislativas en las cuales el Partido Comunista Salvadoreño (PCS), que había aumentado su *radio de seguidores* y reforzado su influencia especialmente en los departamentos de producción de café (Sonsonate, Ahuachapán, La Libertad), preveía ya su victoria electoral en aquellos municipios y localidades. Sin embargo, ante el esperado éxito del PCS, el gobierno suspendió el proceso electoral en estos municipios. Tal suceso y la manera no solo excluyente del gobierno, sino también su actitud irrespetuosa a los derechos humanos, con tal de defender sus intereses económicos ante las comunidades rurales y los obreros cafetaleros, llevaron al PCS y a sus seguidores a preparar una insurrección (Martín 2004:68). En 1932, el llamado *levantamiento campesino*, que surgió casi exclusivamente en los departamentos mencionados anteriormente, dejó un saldo, anotado por historiadores, de entre 7 y 25 mil muertos y entró en la historia como el primer levantamiento popular del continente de América Latina (Rubio, Morales 2004:25).

El régimen político implantado tras la masacre de 1932, encabezado por el General Maximiliano Hernández Martínez, fue una dictadura personalista que defendía los intereses de la oligarquía agroexportadora; que eliminó el pluralismo político, persiguiendo especialmente a militantes comunistas y anarquistas; y que abrió paso a las relaciones entre el ejército y la oligarquía (Martín 2004:71).

Hasta finales de los años setenta, los regímenes salvadoreños conservaban su legitimidad a través del mantenimiento de algunas formas propias de la democracia, como, por ejemplo, la celebración de elecciones periódicas. Sin embargo, para su éxito se usaban diversas formas de fraude electoral, la intimidación, el exilio de opositores y, en su última fase a finales de los setenta, la masiva eliminación física de los mismos (Martín 2004:71).

III.A.1.1. La Década Crítica de los Años Ochenta.

Aquellos sucesos fueron poniendo cada vez más en evidencia la falta de canales de expresión democrática y el cierre de los espacios electorales pacíficos. Desde los años setenta, hubo dictaduras constitucionales con gobiernos militares. Especialmente la institucionalización del poder militar, a través de regímenes encabezados por jefes militares, mantenía una democracia de baja intensidad, llamada *democracia de fachada* (Torres Rivas 1993:81) que permitió a las fuerzas armadas establecerse como *suprainstitución*⁵, la que estaba encima de las demás instituciones y que contaba con un gran nivel de autonomía (Martín 2004:116). Dicho régimen mantenía formalmente procedimientos democráticos pero excluyó a una buena parte de la oposición, buscando la exclusión de la extrema derecha y la derrota militar de la izquierda (Martín 2004:108).

Esta política llevó a cabo el reforzamiento de las relaciones entre la clase dominante, formada por un fuerte sector de empresarios con poder político, y el ejército, como recurso para mantener su poder social. Martín nos demuestra que la autonomía militar, la exclusión de la izquierda y la falta de independencia del poder judicial, impidió establecer una verdadera base democrática a lo largo de los años ochenta (Martín 2004:108).

⁵ Término según Córdova Macías 1995, citado en Álvarez 2004:116.

Por ende, durante los años setenta se desarrolló una importante oposición política, la cual era partidaria de la lucha electoral y democrática (Rubio, Morales 2004:25). La formación de la *Unión Nacional Opositora* (UNO), por el *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), el *Movimiento Nacional Revolucionario* (MNR) y la *Unión Democrática Nacionalista* (UDN), se convirtió en el principal aglomerado de muchos dirigentes y cuadros socialcristianos y socialdemócratas que fueron la base de la formación del *Frente Democrático Revolucionario* (FDR), posterior aliado del *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) durante toda la guerra de los ochenta. Esto fortaleció y dio mayor legitimidad a los planteamientos y a la organización de esta última, en la lucha por más igualdad de propiedad de tierra y la plena inclusión en los procesos políticos, entre otros (Rubio, Morales 2004:25).

El FMLN, por su parte, estuvo integrado, casi desde su fundación, por cinco organizaciones político-militares revolucionarias: las *Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí* (FPL), el *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP), la *Resistencia Nacional* (RN), el *Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos* (PRTC) y el *Partido Comunista Salvadoreño* (PCS), de las cuales cada una mantuvo su propia estructura, sus propios órganos de decisión política y sus propias fuerzas militares, lo que le destacó como un entidad única (Martín 2004:117).

Ya desde principios de los años setenta, las *Fuerzas Populares de Liberación* (FPL) y otras organizaciones guerrilleras se habían formado a través de estrategias político-militares similares. Su origen urbano y la combinación de estudiantes, maestros, intelectuales de capas medias, sectores obreros y campesinos en su fundamento, logró ampliar su radio de acción y funcionó como un fuerte estímulo frente a las masas y las organizaciones sociales, y obtuvo, con esto, una fuerte presencia de organizaciones campesinas. Por esto, aquel movimiento logró, hasta octubre de 1979, convertirse en un poderoso movimiento de masas permanente y significativo, con una fuerte presencia en el sector rural y contando con miles de combatientes campesinos.

Martín contempla aquella lucha de transición democrática como una opción

del acceso al poder:

“En ausencia de verdaderos mecanismos de canalización del descontento generado por la situación económica, y ante la respuesta represiva ofrecida por el régimen a las acciones de la oposición, un sector de la población, procedente de distintas clases sociales, encontrará en la violencia política el medio de procurar la transformación del régimen autoritario” (Martín 2004:82).

En el intento de cambiar aquella situación de desigualdad entre los salvadoreños y de derrocar al gobierno militar autoritario del General Carlos Romero, un grupo denominado *jóvenes militares*, con el apoyo de otros sectores progresistas e intelectuales, llevaron a cabo un intento de golpe de Estado con el fin de instalar una junta de gobierno cívico militar (Rubio, Morales 2004:26).

El fracaso de este intento reformista de ascenso al gobierno y la creciente represión política, que tuvo entre sus víctimas a Monseñor Romero, el Arzobispo de San Salvador, fueron los principales acontecimientos que crearon las condiciones para la unificación de las cinco fuerzas guerrilleras en el FMLN y su lanzamiento insurreccional en enero de 1981, a partir del cual se desencadenó una larga guerra civil (ibíd.). Este hecho demuestra el extremo y profundo descontento social, cuyas raíces no habían sido eliminadas (Torres Rivas 1993:87).

Esta guerra civil de El Salvador ha sido considerada como uno de los conflictos resultantes de la confrontación ideológica, política y militar entre la Unión Soviética y los Estados Unidos con sus respectivos aliados, conocida como la Guerra Fría. De hecho, el contexto ideológico-político internacional, y su influencia en la política local de El Salvador, habían ido manifestándose desde su independencia en 1839, dado el modelo económico agroexportador, resultando en una fuerte dependencia externa de la región. Dado que la visión geopolítica externa de Centroamérica se orientaba al modelo norteamericano, la estabilidad y el orden interno dependían de los Estados Unidos (Torres Rivas 1993:83), al ser éste su mayor socio comercial.

Los dos partidos en pugna eran influenciados por la contienda global: el gobierno salvadoreño mantenía, desde mediados del siglo XX, una firme alianza con

los EE.UU.; y el FMLN, junto a los demás movimientos de izquierda, especialmente el *Partido Comunista Salvadoreño* (PCS), mantenían relaciones de cooperación con la U.R.S.S., los países del bloque socialista de Europa del Este, Cuba y Nicaragua.

En el contexto del conflicto reciente entre Este y Oeste, la doctrina de la seguridad nacional de EE.UU. y su concepto de estabilidad política habían sufrido una redefinición, después del fracaso en la guerra de Vietnam, ampliando sus límites estratégicos, con lo cual la doctrina adoptó una conducta más beligerante. La construcción de una aparente democracia, en un régimen formalmente controlado por los militares, correspondió fielmente en su diseño al proyecto contrainsurgente de la administración estadounidense. El papel que jugó el gobierno salvadoreño, respectivamente el PDC, era el de proveer una imagen democrática a la fórmula de reformar con represiones, aunque contara con una importante base social (Martín 2004:108).

Esta adaptación a las nuevas estrategias de influencia norteamericanas en la región se llevó a cabo con el fuerte apoyo de las *Fuerzas Armadas de El Salvador* (FAES), a través de la instrucción en centros militares estadounidenses, como la Escuela de las Américas para los oficiales del ejército gubernamental, y el establecimiento, con apoyo de EE.UU., de los *Batallones de Infantería de Reacción Inmediata* (BIRI), entre los cuales algunos se ganarían la fama de violentos y crueles, en sus acciones en contra de la población civil. Dicha dependencia financiera y militar del gobierno salvadoreño hacia los EE.UU. facilitaron a éste la capacidad de imponer sus proyecto contrainsurgentes, que consistieron, básicamente, en ganar la guerra contra el FMLN, de introducir reformas en la economía para quitarle la base social a la guerrilla y de contener a la extrema derecha (Martín 2004:108).

En tanto, grupos de militares y policías al margen de la ley, con apoyo de empresarios y terratenientes, crearon los llamados escuadrones de la muerte que actuaron con terror en las zonas rurales y paupérrimas, de donde el FMLN obtenía su mayor apoyo.

El FMLN, con apoyo directo e indirecto de Cuba, del régimen sandinista de

Nicaragua y el apoyo de los sectores campesinos organizados en las zonas rurales y los sectores obreros urbanos, comenzó, con un número de 7,000 combatientes y luego del asesinato del Monseñor Romero, una larga guerra civil, en la cual logró establecer importantes zonas de control en el abandonado, y poco accesible, territorio montañoso del norte del país (sobre todo en los departamentos Chalatenango y Morazán). A pesar de la desigualdad militar, el FMLN tuvo, gracias a la base popular y a la organización en todos los territorios controlados, un factor que le permitió enfrentar, con relativo éxito y por varios años, al ejército salvadoreño, de unos 50,000 soldados modernamente armados.

En el transcurso del conflicto, el papel de la comunidad internacional se dividió: mientras que el gobierno norteamericano veía al FMLN como parte del imperio enemigo de la U.R.S.S.; los gobiernos de México, Venezuela y Francia reconocieron al FMLN como una fuerza beligerante legítima y apremiaron al gobierno salvadoreño.

El momento clave para la puesta en marcha de los esfuerzos de paz dieron lugar el 16 de noviembre de 1989, cuando un grupo de los escuadrones de muerte masacraron a seis sacerdotes jesuitas españoles en la *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*, ubicada en la capital (San Salvador). Aquel hecho causó una ola de indignación en todo el mundo y se redoblaron los llamados de la comunidad internacional para que ambos bandos iniciaran un diálogo.

III.A.1.2. Los Acuerdos de Chapultepec: hacia una transición democrática.

Desde principios de los años ochenta hubo varios intentos de buscar el diálogo y de reforzar las negociaciones entre el gobierno salvadoreño, con el presidente Alfredo Cristiani, elegido en 1989 y quien fuese representante del partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista), y el FMLN-FDR; dichos intentos de diálogo culminaron el 16 de enero de 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, México.

Los diferentes estudios sobre la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador mencionan a diferentes actores importantes en el proceso de paz. Algunos de los

actores mencionados son: los partidos políticos salvadoreños; la Organización de Naciones Unidas (ONU); otros actores internacionales, como los llamados Cuatro Amigos (México, Venezuela, Colombia y España); la Organización de Estados Americanos (OEA); otros gobiernos de Centroamérica y Latinoamérica, y de Europa; Japón; la Unión Soviética y la Comunidad Europea.

Martín comenta que el golpe de Estado de 1979 inició una transición para poner fin al régimen despótico-reaccionario, pero tras el cual no se instauró la democracia, sino que un régimen mixto entre el régimen anterior y una democracia formal, la llamada *democracia de fachada* o *democracia de baja intensidad* (Martín 2004:115). Doce años de guerra fueron necesarios para la instauración de un régimen democrático, lo que precisamente era la función de los acuerdos de paz.

Los aspectos básicos de los acuerdos se centraron en las reglas que regulaban el acceso al poder político y al orden económico. Sus puntos principales fueron la desmilitarización y democratización del régimen, a cambio de aceptar la economía de mercado, lo que se puede resumir brevemente en las siguientes afirmaciones.

Desde el año 1932, las fuerzas armadas habían sido el garante de orden oligárquico y el actor político más importante del sistema. Después de los Acuerdos de Paz, su papel se redujo a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, lo que es su función en cualquier otra democracia, pero para El Salvador fue un cambio radical.

Durante el desmantelamiento del sistema represivo se disolvieron la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. Además se estableció un calendario para sustituir a la policía nacional por el órgano de la *Policía Nacional Civil* (PNC), integrado por ex-guerrilleros y ex-integrantes de la policía nacional, y se creó un nuevo órgano de Inteligencia Estatal bajo dirección civil.

En cuanto al tema de la violación de los derechos humanos, se impuso una *Comisión de la Verdad* para investigar los casos. Sin embargo, la Asamblea Legislativa, entonces controlada por ARENA, aprobó una ley de Amnistía General

para los ejecutantes de delitos políticos. Como consecuencia, hasta hoy ningún responsable de tales violaciones ha sido sancionado por ellos.

En referencia a la causa básica de los conflictos de El Salvador, durante su historia, los aspectos económicos y sociales, se acordó la regulación de la posesión de tierras en las zonas conflictivas y el establecimiento de un foro de concertación para buscar el consenso en el diseño de la política económica y en las restricciones laborales, lo que en la práctica apenas funcionó (Martín 2004:116).

Finalmente, se lanzó una reforma del sistema de justicia, creando una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y se reformó el código electoral⁶.

Como consecuencia de las negociaciones, el FMLN quedó inscrito como partido político el 23 de mayo de 1992, quedando desmovilizado el 15 de diciembre del mismo año, y empezó, por primera vez en su larga historia, su desempeño como partido político legal. Torres Rivas dice sobre esto que, en toda Centroamérica, el problema de una izquierda moderna es complejo y cuestionable, porque después de su transición de una fuerza revolucionaria a una fuerza política electoral, se pierde la raíz insurreccional y el descontento social no es eliminado.

III.A.1.3. Acerca de las nuevas experiencias políticas de El Salvador.

Con la firma de los *Acuerdos de Paz*, y las negociaciones sobre el tema económico y social, se estableció que la cohesión social y la democracia son indispensables para el desarrollo económico y social, dos ejes centrales que no solo se han mantenido desde entonces, sino que han sido reforzados en los distintos programas políticos nacionales e internacionales, incluyendo los programas de la cooperación para el desarrollo.

Durante los primeros años de los noventa, hubo un énfasis a cumplir con los compromisos relacionados con los derechos civiles y políticos vigentes, c la

⁶ Para más detalles véase también <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/>, (accesado el 13 de julio del 2009).

participación partidaria electoral, el desmontaje de estructuras policiales y militares y con la administración de la justicia (véase FESPAD 2003:14).

En cuanto al proceso hacia la democracia, Torres Rivas destaca a El Salvador, tal como Guatemala y Honduras, como una *democracia vigilada* (Torres Rivas 1994:6), en la que describe la transición de dictaduras militares institucionales que han sido sustituidas, a medias, por gobiernos civiles electos. Esto expresa un compromiso implícito entre generales y empresarios por la vía democrática electoral, la que requiere de los partidos políticos y de alguna forma de participación social.

En el caso de El Salvador, un país con una significativa desigualdad social, lo cual se subraya por el reclamo exitoso contra los grupos propietarios, ya que las políticas estatales han sido ejecutadas explícitamente para la protección de sus intereses (ibíd.). Aunque la iniciada transformación institucional ha tenido un fuerte impacto en el sistema nacional, no se atendía de igual manera y dedicación a los cambios macroeconómicos que crearon las precondiciones para la conducta hacia el neoliberalismo propuesto por las instituciones financieras internacionales a finales de los noventa e inicio del nuevo siglo (FESPAD 2003:14).

De todos los avances iniciados por los Acuerdos de Paz, uno de los más importantes fue la ampliación de los beneficios de la reforma agraria en los años ochenta. Aunque sin que se haya modificado sustancialmente la estructura, la tenencia, propiedad y explotación de la tierra y dotar de un mecanismo novedoso defendiendo los derechos de las y los consumidores. Según la investigación de FESPAD, varios análisis coinciden en que El Salvador, a más de una década de haberse firmado los Acuerdos de Paz, no se ha movido hacia un proceso de desarrollo económico y social equitativo, en otros términos, a una democracia social.

A nivel centroamericano, la democratización, como transición forzada a nuevas estructuras políticas, no es necesariamente democrática. (Torres Rivas 1993:75). Dos razones son señaladas: primero, porque la aplicada democratización, o sea la introducción de ciertas prácticas políticas, se decide y aplica desde el Estado y, por esto, no forma parte de un movimiento democrático proveniente desde la sociedad misma; segundo, la transición nace desde una tradición y estructura de

poder profundamente autoritaria que no han sido debilitadas. Torre Rivas expresa que las fuerzas anti-autoritarias eran débiles en la sociedad civil, y con un pequeño grado de organización.

Por lo tanto, las elecciones periódicamente ejecutadas en El Salvador no son prueba de su transición hacia una verdadera democracia, dado que el ejercicio gradual de la democracia, no sólo significa una lucha electoral, sino también una lucha de las calles. No hay disyuntiva alguna entre luchar por el pan, el salario y una vida humana más digna y al mismo tiempo luchar por los derechos democráticos (Torres Rivas 1993:87). Las tensiones que surgen entre la democracia real y la democracia formal se reflejan en la contradicción entre la movilización por la justicia social y los combates por un régimen democrático.

En este sentido, el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, omitidos de la agenda de los Acuerdos de Paz, dejan una realidad salvadoreña cotidiana que se sigue refiriendo al concepto del *estado de derecho*, mientras que éste se reduce a un 'estado virtual' que no corresponde con la realidad (FESPAD 2003:15).

Por lo tanto, si existe un verdadero interés de establecer una democracia, es imprescindible garantizar, de una manera sostenible, no sólo la libertad de organización ciudadana, sino que hay que asegurar las posibilidades socioeconómicas y culturales efectivas para lograrlo.

III.A.2. La Cooperación de la Unión Europea en El Salvador.

Antes de entrar en detalle sobre las metas específicas de la cooperación de la Unión Europea (UE) en el país investigado, parece esencial hacer una breve introducción sobre la institucionalización de aquella cooperación y recalcar sus raíces político-comunitarias, con el fin de entender su enfoque hacia el establecimiento de sus políticas y programas, al igual que de su ejecución.

La UE se fundó, básicamente, en 1950 como una apuesta de paz en una

Europa que se esforzaba por resolver las profundas contradicciones causadas por dos guerras mundiales (Rouquayrol, Herrera 2007:7).

Hoy en día, la UE contribuye un 60% de la ayuda pública al desarrollo en el mundo, siendo, además, el principal socio comercial para muchos de los países cooperantes. Tal hecho crea evidencia para la interrelación entre la política comercial comunitaria y la cooperación al desarrollo (Fuentetaja 2008:877).

De particular importancia es la cooperación al desarrollo del *Tratado de Maastricht*, firmado en 1992, ya que otorga una base legal específica a la política de desarrollo de la UE (Artículo 130.U a 130.Y). Además, constata la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC), cuyos objetivos e instrumentos jurídico-políticos sirvieron para afirmar la autonomía de la *Política Comunitaria de la Cooperación al Desarrollo*. En la concepción del consejo, tanto la cooperación al desarrollo como la política comercial no son más que medios al servicio de la PESC, lo que explica la vinculación entre los instrumentos comerciales (v.gr., el sistema de preferencias generalizadas) y los objetivos políticos (v.gr., programas de apoyo a las instituciones, a la democratización y a los derechos humanos) (Fuentetaja 2008:878).

Las políticas de la UE y en especial la *Política Comunitaria para la Cooperación al Desarrollo* derivan de las interrelaciones históricas, políticas y económicas entre los estados miembros que crearon las comunidades europeas y los territorios coloniales de los países miembros. Al firmarse el tratado constitutivo de la *Comunidad Económica Europea* (CEE), en 1957, resultó en la política comercial actual, lo que explica los intereses particulares de los estados miembros y sus enfoques geográficos, constituyendo la base para sus acciones y programas en la actualidad.

La guía oficial de la cooperación Unión Europea – América Latina del 2007 señala que:

“se ha definido con frecuencia a la Unión europea como ‘un extraño animal jurídico’ ya que, en su largo camino hacia la integración del viejo continente,

se ha dotado de un sistema institucional que no tiene paralelo en ninguna otra organización internacional o supranacional” (Rouquayrol, Herrera 2007:8).

A continuación se introducirá brevemente a la organización institucional relevante, con foco en la gestión de la *Política de Cooperación al Desarrollo* y sus órganos.

Al respecto, las tres instituciones principales de la UE están constituidas por la comisión, el consejo y el parlamento.

La comisión, o *Comisión Europea*, forma la institución básica en la ejecución de la política exterior y de seguridad común. Como ejecutor principal de las decisiones políticas de la UE y gestor directo del presupuesto comunitario, el principal instrumento de financiación de la política de cooperación⁷, incluyendo la asistencia exterior, presenta todo tipo de propuestas elaboradas al consejo y al parlamento, las que se basan en los reglamentos básicos para cada región o tema específico. Una vez aprobadas por el consejo y el parlamento, entran al campo de responsabilidad de la comisión para ser ejecutado.

Es importante mencionar la amplia red de delegaciones de la Comisión Europea en casi todos los países cooperantes con la UE. El papel de dichas redes pretende ser fundamental en los asuntos bilaterales como en el desarrollo de la asistencia exterior de UE. El artículo 20 del Tratado de la UE señala que: ***“Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las conferencias internacionales [...] cooperan para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las decisiones comunes adoptadas por el Consejo”⁸.***

Los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM), adoptados en el 2000 por las Naciones Unidas, definen la política de cooperación europea. Estos son los siguientes:

⁷ Los otros dos instrumentos financieros son: El Fondo Europeo de Desarrollo y el Banco Europeo de Desarrollo. En coordinación, financian las ayudas al desarrollo mediante subvenciones, ayudas, préstamos y operaciones de capital-riesgo a los países cooperantes (Fuentetaja 2008:883,884).

⁸ Apretones por la autora.

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3: Promover la igualdad de género y la emancipación de la mujer.
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Como tal, la cooperación de la UE con América Latina se rige por el nuevo *Instrumento de Cooperación al Desarrollo* (ICD) que reafirma que los objetivos de la *Política de Cooperación para el Desarrollo* son la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y sostenible y la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial (Informe de la CE 2008:11). Este instrumento sustituye al conjunto de instrumentos geográficos y temáticos creados en estos últimos años y se divide en dos apartados.

El primer apartado engloba la cooperación con países y regiones asociados, conforme a su situación geográfica: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica. En cuanto a la región relevante, en este caso, las relaciones entre la UE y América Latina se mantienen fundamentalmente a tres niveles:

- Los *proyectos bilaterales* con los países y con las subregiones (en este caso con El Salvador y con América Central): directamente con los gobiernos.
- Los *programas regionales* con el conjunto de la región latinoamericana, directamente con la sociedad civil.
- Los *programas temáticos* de cobertura universal, de las que América Latina es una de las principales regiones beneficiarias (Rouquayrol, Herrera 2007:45).

En el marco de la *Política de Cooperación al Desarrollo*, el enfoque regional se divide hacia cada uno de los países receptores y a nivel de bloques regionales,

como es el caso de Centroamérica, MERCOSUR (Mercado Común del Sur), Pacto Andino, etc.⁹.

La presente investigación se centrará en los dos primeros niveles y, por lo tanto, estarán tratados con más profundidad en los capítulos respectivos.

Los cinco programas temáticos, mencionados arriba, se ocupan en los siguientes sectores: migración y asilo, seguridad alimentaria e inversión en las personas, el medio ambiente y los recursos naturales, los agentes no estatales y las autoridades locales (Informe de la CE 2008:9).

III.A.2.1. Principios y Objetivos de la Cooperación con Centroamérica.

El elemento fundamental de las relaciones entre la UE y Centroamérica es el denominado “diálogo de San José”, conferencia a nivel ministerial de discusión política iniciada en 1984, cuyo principal interés se debe a la situación de conflicto y que obliga a profundizar sus causas, investigar las raíces de la violencia y tratar de solucionar esta situación política y/o económicamente. No es, por tanto, irrelevante que todas las conferencias de San José hasta hoy (la última versión del diálogo se firmó en 2003) hayan tenido un documento político y un documento económico (véase Torres Rivas 1993:225 y Rouquayrol, Herrera 2007:47).

En cuanto al papel económico, la UE es el segundo socio comercial de la región centroamericana con un 10% del comercio total, superado por los Estados Unidos con un 43% (Rouquayrol, Herrera 2007:47). Estas relaciones comerciales están sujetas al *Sistema Generalizado de Preferencias* (SGP), el cual facilita la entrada de las exportaciones centroamericanas al mercado de la UE de forma libre de derecho o con derecho preferente.

Específicamente, la cooperación de la UE con Centroamérica se ha realizado a través de programas de promoción de los derechos humanos y la democracia, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la reducción de la pobreza, la

⁹ Manual de Gestión de la Cooperación Internacional en El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Dirección General de Cooperación Externa, p.30, puede verse en www.rree.gob.sv.

protección del medio ambiente y la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el alivio de deuda.

Las asignaciones presupuestarias del período 2002 – 2006 ascendieron a 581 millones de euros para la región entera, de los cuales unos 60 millones estaban dedicados a El Salvador. Los principales objetivos regionales de esta ayuda han sido: el apoyo a la buena gobernanza (150 millones de euros); la lucha contra la pobreza y la exclusión social (110 millones); el desarrollo local y rural, sobre todo en Nicaragua (110 millones); la gestión viable de los recursos naturales, especialmente en Honduras (60 millones); la integración regional (40 millones) y la gestión del medio ambiente (20 millones) (véase Rouquayrol, Herrera 2007:48).

Políticamente, el papel de la UE en esta región se refleja en los diferentes comunicados políticos, que demuestran el apoyo para el diálogo y la negociación.

La importancia para la UE por los asuntos políticos se demuestra en los instrumentos temáticos: el *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos* (IEDDH), y el *Instrumento de Estabilidad* (IdE) cuyo objetivo será reforzar la seguridad en los países asociados en situación de crisis y garantizar la seguridad en los países estables (Informe de la CE 2008:8,9).

Generalmente, los principios y objetivos de la UE en Centroamérica, como se ha mencionado antes, se orientan a los objetivos generales de la *Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo*, establecidos en el artículo 177 del Tratado de la UE, y favorecen principalmente a los tres objetivos siguientes:

- El apoyo al desarrollo económico y social sostenible.
- La integración armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial.
- La lucha contra la pobreza.

La cooperación debe contribuir al objetivo general del desarrollo: la consolidación de la democracia y del Estado de derecho; así como a los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CE, Documento de Estrategia Regional

para América Central 2002-2006:5).

Especialmente, la declaración conjunta del *Consejo de Ministros* y de la *Comisión Europea* sobre la política de desarrollo, llamada el *Consenso de Bruselas* firmado en noviembre de 2000, pone principal enfoque en la progresiva eliminación de la pobreza.

Los objetivos regionales para la subregión centroamericana han sido confirmados en el seguimiento de la Cumbre de jefes de estado y de gobierno UE-América Latina y Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1999. En este marco, la Comisión Europea destacó las prioridades actuales para esta región, que son:

- El Estado de derecho y los derechos humanos.
- El apoyo a las políticas sociales y la integración en la economía internacional.
- La prevención de las catástrofes naturales.
- La conservación del medio ambiente.
- La consolidación del proceso de integración regional.

En cohesión con estas prioridades se aplican los diversos instrumentos y programas en el país referente, tal como se muestra a continuación.

III.A.2.2. La Cooperación Estatal en El Salvador.

El Salvador cuenta con un total de 82 fuentes de cooperación de tipo bilateral u horizontal, tal como de forma multilateral, y están gestionadas a través del Ministerio de las Relaciones Exteriores (MINREX). La cooperación de la Unión Europea con el gobierno salvadoreño, a pesar de su forma institucional supranacional, está administrada por la *dirección de cooperación europea* bajo la forma de cooperación bilateral-vertical, conocida como 'de Norte a Sur'.

Existen diferentes instrumentos jurídicos vigentes en El Salvador, a nivel nacional como a nivel regional, firmados entre la CEE (Comunidad Económica

Europea) y el gobierno de El Salvador, que pretenden garantizar cierta continuidad estratégica en la cooperación entre ambas partes, de acuerdo con los principios y objetivos generales de desarrollo establecidos por la comunidad internacional (v.gr. los Objetivos Milenio de Desarrollo).

Los objetivos concretos para la cooperación entre el gobierno de El Salvador (GOES) y la CE (Comisión Europea) están definidos en el *Documento Estrategia País* (DEP) para el período 2007-2013¹⁰. Este documento interno de la CE, cuya elaboración incluye la consulta con el gobierno y la sociedad civil del país cooperante, define los núcleos estratégicos de los sectores de intervención y el *programa indicativo* de proyectos a financiar en un determinado período, actualmente seis años, en línea con el *Memorándum de Entendimiento* (MOU, Memorandum of Understanding) entre la CE y la República de El Salvador para la puesta en práctica de la cooperación comunitaria (véase Manual de la Gestión:234). Estos son:

- Fortalecer el proceso de democratización y el desarrollo socio-económico del país, enfocado en la cohesión social (reducir la pobreza y luchar contra desigualdades y exclusión social), la buena gobernanza y los derechos humanos.
- Consolidar los resultados logrados en el proceso de transformación, democratización y desarrollo del país y mantener reformas esenciales en la agenda política nacional.
- Apoyar la integración de El Salvador en la economía regional y mundial; aumentar las relaciones comerciales con la UE, especialmente a través de la consolidación regional de integración y la introducción de estándares y normas internacionales en el sector del medio ambiente. (CSP 2007-2013:8)¹¹.

El *programa indicativo* actual de la cooperación técnica y financiera programable se divide en dos períodos: de 2007-2010 y de 2011-2013.

¹⁰ Para más detalle véase: http://ec.europa.eu/external_relations/el_salvador/csp/07_13_es.pdf (acceso el 1ero de marzo del 2010).

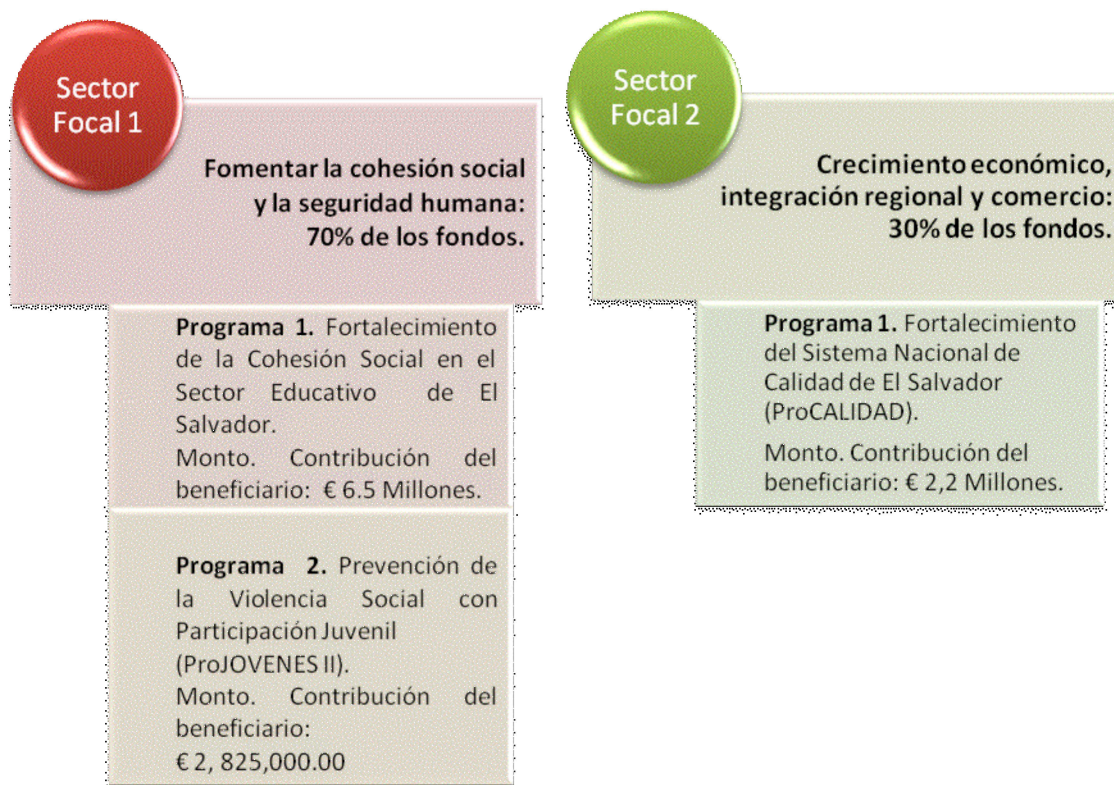
¹¹ Documento Estrategia País, en inglés "Country Strategy Paper", http://ec.europa.eu/external_relations/el_salvador/csp/07_13_en.pdf, (acceso el 1ero de marzo del 2010).

Los actuales medios favorecidos para implementar los programas están compuestos por el enfoque sectorial, tal como el apoyo presupuestario, dado que El Salvador cumple con ciertas condiciones macroeconómicas.

Los sectores prioritarios del *Memorandum de Entendimiento* (MOU) 2007-2013, se dividen en dos sectores focales: 1) Fomentar la cohesión social y la seguridad humana, con un 70% de los fondos, y 2) Crecimiento económico, integración regional y comercio, con un 30%.

Figura 1

Montos de los sectores focales 1 y 2, período 2007-2013.



Fuente: elaboración propia, en base a Ministerio de RREE, Escritorio de la Cooperación Europea, abril 2009.

De esta manera, las políticas sectoriales están implementadas mediante la programación regional y enfocan la integración social (específicamente educación y salud), el desarrollo local, gestión de agua sana y finanzas públicas. Los proyectos que se encontraban en marcha y/o en cierre, durante la fase de investigación eran: FOMYPE (Programa para el Fortalecimiento de la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas); PAPES (Programa de Alivio a la Pobreza en El Salvador y de

apoyo a las estrategias nacionales para los servicios sociales y, por lo tanto, para facilitar la conexión de los Objetivos de Desarrollo de Milenio); FORGAES (Programa para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental).

En el sector de educación, los dos documentos oficiales, la CE de un lado y el GOES del otro (aunque ambos establecidos en el transcurso del 2006), señalan dos proyectos educativos diferentes, sin dar evidencia a la existencia del otro: mientras que la CE menciona el proyecto IMEF (Infraestructura y Mejoramiento Escolar Formativo), el GOES incluye el proyecto ProJÓVENES (Programa para la Prevención de la Delincuencia Juvenil). Además menciona este último el desarrollo del Programa de Reconstrucción de Viviendas (PROARES), surgido como respuesta a los terremotos en el 2006.

Los diferentes proyectos mostrados aquí son tomados de sus documentos correspondientes. El DEP oficial fue establecido en el 2006, señalando los proyectos actuales de esta fase, de la cual el primer ciclo (2007-2010) ya está en su última etapa. Para el ciclo 2011-2013, con una vista al futuro más actual, formará parte del apoyo presupuestario.

La CE apoya la definición y/o implementación de los proyectos a través de un diálogo político con el gobierno y consultas con actores no gubernamentales en El Salvador. Asimismo, la CE enfoca la coordinación en los demás actores relevantes de la comunidad internacional para fortalecer la coherencia y la complementariedad de los indicadores macroeconómicos y a nivel local (CSP 2007-2013:25).

El capítulo III.B.1 analizará en detalle el funcionamiento de la cooperación estatal, a través de los datos adquiridos durante la investigación.

III.A.2.3. La Cooperación con la Sociedad Civil Salvadoreña.

La cooperación directa o indirecta con actores de la sociedad civil en El Salvador se realiza oficialmente a través de dos formas de programas oficiales. La primera, es mediante los programas regionales (o geográficos) con organizaciones directas en la sociedad civil. En el caso El Salvador, dichos programas se implementan en el

programa indicativo actual, en los diferentes sectores señalados en el capítulo anterior: cohesión social (educación y salud), crecimiento económico, desarrollo local, etc. Dentro de estas líneas de programación el DEP incluye a actores de la sociedad civil en los grupos beneficiarios.

El segundo modo de financiación de proyectos de organizaciones de la sociedad civil, por la CE, se posibilita por los programas temáticos (o transversales, horizontales) que revelan específicamente los valores de la UE (p.ej., democracia, estado de derecho, respeto a los derechos humanos, libertades fundamentales, entre otros) que se llevan a cabo con un enfoque horizontal, en apoyo de los programas nacionales y regionales de cooperación. A diferencia de los programas estatales, estos últimos no surgen de una negociación directa entre el estado y la comisión, sino que son propuestos por organizaciones de la sociedad civil u ONG's radicadas en Europa o en los países beneficiarios (Informe de la CE 2008:7). Teóricamente, casi todos los programas temáticos están abiertos a las contribuciones de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, tanto del Norte como del Sur. Además, el Informe de la CE señala que los agentes no estatales son socios privilegiados de la Comisión porque, además del apoyo que pueden obtener en el marco de los instrumentos geográficos, son principales beneficiarios de los programas temáticos (Informe de la CE 2008:7). En la página web de EuropeAid, las organizaciones de la sociedad civil se presentan como los agentes fundamentales de la promoción de los derechos humanos y de la democracia representativa y participativa¹².

Cabe subrayar que, según el informe oficial de la Comisión Europea, todo privilegio y enfoque especial hacia las organizaciones de la sociedad civil no se dirige específicamente a la sociedad civil salvadoreña, sino que incorpora más bien el conjunto de organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo proyectos de diferentes sectores en El Salvador.

III.A.3. Los Sujetos de la Investigación.

¹² Para más detalle véase http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm (acceso el 1ero de marzo del 2010)

Para el presente estudio, se realizaron un total de veinte entrevistas cualitativas con dieciocho actores relevantes en el campo de la cooperación para el desarrollo en El Salvador.

III.A.3.1. La Sociedad Civil Salvadoreña (ONG's).

Como he mencionado antes, la particularidad de la sociedad civil en El Salvador es su fragmentación, como resultado de los sucesos ocurridos durante su historia. En la práctica, ello está marcado principalmente por la falta de información completa sobre las organizaciones de la sociedad civil en El Salvador, dado que no existe una lista oficial publicada con todas las organizaciones registradas en el país. En este sentido, la CE tampoco mantiene los datos actualizados con el conjunto de las organizaciones cooperantes.

Lo anterior dio lugar a una serie de entrevistas y encuentros con personas de este sector según el *principio de bola de nieve*.

Las ocho entrevistas con representantes de la sociedad civil fueron realizadas con las siguientes personas: dos trabajadores científicos de ONG's locales de investigación sobre el desarrollo y la democracia (FUNDE y CECADE); dos directores de ONG's locales socios de ONG's europeas, y dos de sus coordinadores de proyectos locales en la microregión Tacuba (FUNDESYRAM e ACISAM); el coordinador de proyectos en Centroamérica de una ONG europea (Horizonte 3000) y el gerente de relaciones y gestión de otra ONG local (CORDES).

III.A.3.2. Funcionarios de la UE en el Gobierno.

En el grupo investigado con vínculos al gobierno se realizaron un total de seis entrevistas con las siguientes personas: el ex director europeo y el ex director nacional del proyecto estatal FORGAES (Fortalecimiento de la Gestión Ambiental de El Salvador); el encargado de escritorios de la Cooperación Europea en el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (MINREX); y tres representantes de una estructura de proyectos para el Fortalecimiento de Medianas y Pequeñas Empresas en El Salvador (FOMYPE), de tres instituciones diferentes, pero fuertemente

vinculados al enfoque de desarrollo económico regional que son: el asesor regional de CENPROMYPE (Centro regional para la Promoción de Medianas y Pequeñas Empresas en Centroamérica), la gestora de proyectos de CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) y la directora nacional de FOMYPE.

III.A.3.3. La Delegación de la Comisión Europea en El Salvador.

Debido a su pequeño tamaño y a los pocos empleados, se pudo entrevistar solo a cuatro personas que trabajan en la parte de la cooperación de la DEL para establecer una buena representatividad de las perspectivas en este sector. Se realizaron cinco entrevistas con cuatro personas: el primer secretario y jefe de la cooperación (una entrevista con foco en la cooperación estatal y otra en la cooperación con las ONG's); la gestora de proyectos (ONG y Derechos Humanos); la consultora europea para el proyecto FOMYPE y un representante de la cooperación responsable del desarrollo educativo con el GOES.

III.B. La percepción de la Cooperación de la UE en El Salvador.

Las siguientes páginas mostrarán los resultados adquiridos de las entrevistas realizadas con las distintas personas relacionadas con la cooperación en El Salvador. Las transcripciones estarán disponibles como archivos electrónicos a pedido¹³.

III.B.1. La Cooperación Estatal de la UE en El Salvador.

III.B.1.1. Las Negociaciones y los Acuerdos.

En 1960 se inició el proceso de la integración regional centroamericana creando el llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA) que resultó en la conformación progresiva de una unión aduanera, en la expansión del comercio intraregional, y en un rápido proceso de crecimiento, en dicha época. Con los procesos de paz en los

¹³ Contacto: eva.suarezdela@gmail.com

años noventa, la UE se introdujo en el ámbito político para facilitar el diálogo en la región y especialmente en El Salvador.

Durante la guerra, la UE estableció, a través del acuerdo de San José, mecanismos que permitían a los países de América Central mantener un diálogo:

“En este período más complicado de la región la UE persistía en mantener un espacio de diálogo, un intercambio político¹⁴ que permitió a los gobiernos centroamericanos no perder completamente el vínculo del diálogo de la negociación – eso es importante reconocer. [Se] puede ver en una serie de documentos que hay soluciones de los cumbres presidenciales, los papeles que jugó la UE y ver como contrapeso el papel que jugaban los EE.UU.” (FUNDE).

La UE jugó un papel crucial durante el conflicto, y una vez terminado, este rol llegó a ser muy importante en la percepción de la ciudadanía salvadoreña, no solo a nivel político, sino también a nivel de la sociedad civil:

“Desde la sociedad civil, las organizaciones sociales, la visión que se tiene del lado europeo, es una percepción de cooperación política favorable a los intereses de la democracia y de la institucionalidad del país, lo que todavía es distinto a la percepción que se tiene de los EE.UU.” (FUNDE).

Otro elemento importante fue la cooperación de la UE que, en el caso de El Salvador, contribuyó a fortalecer algunas de las instituciones resultantes de los acuerdos de paz.

“La cooperación de la UE para organismos como la PNC [Policía Nacional Civil], como las instituciones que surgieron del Acuerdo de Paz, eso se valora muy positivo, tanto en El Salvador como en la región” (FUNDE).

“La percepción que tenemos muchas organizaciones es de que El Salvador efectivamente ha venido avanzando, no como se esperaba. En la materia política, en la materia de estabilidad social, etc. Si pasa de un país de guerra civil, como la nuestra, a un proceso de transición con todas las dificultades que ello tiene, uno lo valora bastante mejor que cuando viene de un país que nunca ha sufrido” (FUNDE).

¹⁴ Apretones por la autora

La percepción general que se tiene de la UE en El Salvador es, comparada con otros cooperantes, más bien positiva, dado el apoyo anterior y posterior a los Acuerdos de Paz.

“A mí me parece que la UE siempre está muy en disputa frente al papel hegemónico de los EE.UU., tanto durante como previo a la guerra, como después de los Acuerdos de Paz. La cooperación y sus acciones económicas en Centroamérica, y concreto en El Salvador, han estado elegidos a entrar, a jugar como un contrapeso con sus intereses frente al de EE.UU. Y eso es aún más evidente hoy en el Acuerdo de Asociación” (FUNDE).

A continuación, se entrará más en detalle sobre las estrategias que la UE tiene en la región y, por lo tanto, en el país, para analizar los intereses y la motivación que la UE tiene en la región actualmente.

Una evaluación oficial de la cooperación regional de la CE en América Central, elaborada en Julio del 2007, valora los resultados y hallazgos de su estrategia de cooperación regional en Centroamérica:

“Este estudio de evaluación tiene como objetivo central el proporcionar a la Comisión Europea (CE) una valoración de los resultados y hallazgos de su estrategia de cooperación regional en América Central (AC) en el período 1996-2006, en términos de (...) la agenda de la región y la coherencia de la estrategia de la CE en la región con sus objetivos generales de desarrollo (...)” (Evaluación de la Cooperación regional de la CE en América Central 2007:1).

Especialmente durante los años 2005 y 2006, la evaluación de la Comisión Europea constata que:

“La región centroamericana realiza un importante esfuerzo de revisión de sus prioridades regionales y de actualización de la agenda de la integración, principalmente económica, en la que el proceso del CAFTA [Central American Free Trade Agreement] y la ‘evaluación conjunta’ del proceso de integración con la UE y la posibilidad de iniciar las negociaciones conducentes a la firma de un Acuerdo de Asociación han sido los principales alicientes” (Ibíd.:2).

La *Iniciativa de Viena sobre el proceso de armonización y alienación de la cooperación regional para Centroamérica*, de mayo de 2006, reafirma “la importancia de la integración como estrategia para facilitar la inserción de Centroamérica en el mundo globalizado” (Ibíd.:3).

Como objetivo final de la integración regional, se señala no sólo el desarrollo económico-social de la región, sino que, en primer lugar, la integración de los respectivos países en la estructura económica mundial.

La estrategia regional de la CE en Centroamérica abarca tres ejes dimensionales: el diálogo político, el comercio de preferencias generalizadas y el marco de cooperación. Mientras que, el documento de la evaluación interna incluye la definición de las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica en el eje del diálogo político; el eje de la cooperación regional se discute aparte.

En el eje de la cooperación regional, la CE realiza como objetivo general el apoyo al proceso de paz, la reconciliación, la democratización, y el desarrollo social y económico en combinación con “las dinámicas de regionalización ‘desde abajo’ impulsadas por la sociedad civil” (Ibíd.:4).

Paralelamente, se describen las *áreas prioritarias* de la cooperación regional que “han sido el apoyo a la integración, y en particular el fortalecimiento de la unión aduanera (...)” (Ibíd.).

Generalmente, se tiende a ver la cooperación de la UE desde un punto de vista económico, como señalan varias de las personas entrevistadas, tanto del ámbito político como de la sociedad civil¹⁵. Según ellos, y los documentos internos de la UE lo mencionan igualmente, el fin de la cooperación de la UE en el país y en la región es crear las condiciones socioeconómicas para integrar al país, y a su sociedad, en el mercado internacional. En este contexto, un representante de la cooperación europea del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador menciona claramente:

¹⁵ Representantes de FUNDE, de CECADE y del Minrex.

“La UE conceptualiza diciendo que crea las condiciones de un entorno que sea favorable y que vea las condiciones, en todo sentido, para el comercio y las inversiones” (MINREX).

A través de las directivas oficiales de la cooperación de la UE, se ha demostrado que la UE es el segundo socio comercial más importante de la región centroamericana (con un total de 10%), superado solo por los EE.UU (con un total de 43%). Asimismo, la evaluación interna de la UE sostiene que:

“La región es un socio comercial poco significativo para la UE, (...), la exportaciones de la UE en CA representaban únicamente el 1.7%, y las importaciones apenas llegaban al 0.1%. Estos datos sugieren que las relaciones comerciales desde la UE a América Central no son el factor determinante en las relaciones que existen entre ambas regiones” (Evaluación 2007:17).

Las cifras comerciales, como lo revela la evaluación de la UE, son poco significativas. Esto explica que este tema esté tratado mayoritariamente en el eje del comercio y del diálogo político.

En el eje de cooperación, como se indicó anteriormente, la estrategia se concentra principalmente en el fortalecimiento de la unión aduanera, la cual fue establecida en las negociaciones del Acuerdo de Asociación regional.

“Por un lado, los capitales europeos en Centroamérica han crecido, de una manera vertiginosa, enormemente. La presencia de los capitales europeos en Centroamérica es mucho mayor que la presencia de los capitales gringos¹⁶ en la región (...). Es bueno que tengas presente eso, del interés real que tiene Europa de garantizar por cualquier medio posible sus intereses en las inversiones que tiene” (FUNDE).

“Las empresas europeas las encuentras en: químicos, automóviles, seguros, telefónica, servicios, la banca, el comercio, infraestructura; es decir, la presencia de las inversiones, de los intereses de los transnacionales europeos en Centroamérica es fortísimo; mucho mayor que la presencia de las inversiones estadounidenses”

¹⁶ La palabra “gringo” es un término utilizado, principalmente en Latinoamérica, para denominar a una persona o producto de origen estadounidense.

(FUNDE).

Dado el papel de la UE, como contrapeso a la presencia hegemónica de los EE.UU., parece evidente que la estrategia de la UE en la región se programa para no intervenir de manera obvia en los sectores regionales en donde los EE.UU. mantienen su influencia, como por ejemplo, en el sector ejecutivo.

III.B.1.2. Los Sectores Focales y el Acuerdo de Asociación.

En referencia a los sectores donde la UE establece sus programas de cooperación, (señalados en detalle, con el monto actual, en capítulo III.A.2.2) se anota que:

“... estos [programas] anudan a, de alguna manera, sentarlo a plazos para hacer negocios. Generalmente hay una tendencia de confundir la cooperación (...) con negocios. Es decir, lo que la UE hace es cooperar para crear las condiciones para que nuestro país tenga gente competitiva, esto está puesto en el nicho ‘capacitación’, gente con administramientos necesarios para que se conviertan en potenciales mano de obra que puedan ser absorbidas por empresas europeas que de alguna manera tengan interés de venir al país o a la región, como ha sucedido en alguna, como telefónica, etc.” (MINREX).

Un ejemplo para un programa en el marco del *Memorándum de Entendimiento de 2006* es el *Apoyo a la Reforma de la Educación Técnica* (APREMAT). A pesar de que este programa ya acabó, continúa con otros proyectos del período 2007-2013, una modalidad de cooperación para controlar los logros de los objetivos indicados y cumplir la meta de sostenibilidad de sus proyectos. La meta de este proyecto es apoyar el sistema de la calidad educativa e intenta reformar la enseñanza en la educación técnica.

“¿En qué consiste? Institutos tecnológicos con herramientas para formar carreras técnicas en donde los jóvenes puedan especializarse en el manejo de una serie de herramientas como la computación (...). También se ejecutaron otros programas orientados a la salud. Entonces, estamos teniendo una población saludable, mucho más productiva que ya empieza una mayor vida productiva y de producción de competitividad. Todo esto viene en una lógica que genera también condiciones de

estabilidad, seguridad, competitividad, competencia” (MINREX).

En términos generales, los 60 millones de euros para el período 2000-2006 del *Memorandum de Entendimiento 2002-2006*, que es una implementación propia del DEP, se duplicará en el período 2007-2013. Este documento es apoyado a través de los sectores focales, implementados por el *programa indicativo nacional 2007-2013*. En detalle, este programa consiste en el fomento de la cohesión social y de la seguridad, incluyendo al sector educativo y la prevención de la violencia juvenil, y en el crecimiento económico, la integración regional y el comercio, incluyendo el fortalecimiento del sistema de calidad.

“Si nosotros hacemos un análisis, sin asignar los ejes transversales [de las ONG], necesitamos tener seguridad social, seguridad humana; pero no lo tenemos, como en el sector educativo, no ha funcionado; y se habla de no sólo fortalecimiento de cohesión social, sino que también de la calidad de educación. ¡Hay que tener menos violencia! ¿Quién va a querer invertir aquí?” (MINREX).

De la misma forma, la evaluación interna de la CE se enfoca también en el tema de la inseguridad social:

“Asimismo, la inseguridad y la violencia social se observan en los alto índices de homicidio, cantidades crecientes de pandillas, integradas principalmente por jóvenes, la trata y secuestro de personas, la delincuencia organizada, el tráfico y comercio de drogas, así como el lavado de dinero, son fenómenos que afectan la vida y la seguridad de las personas y la integración económica regional” (Evaluación 2007:11).

“Entonces, por ejemplo, si viene acá, en el sector focal 1 para 2007-2013 cohesión social y seguridad humana, (...) no puedo ver una relación estable de comercio e inversión en el contexto en que hay mucha violencia, mucho crimen. En el sector de jóvenes, hay todo un problema estructural (...) que hay que atacar y atenuar” (MINREX).

En el sector focal 2, que promociona el crecimiento económico, la integración regional y el comercio, están incrementado, a través de proyectos para la mejora de la calidad de la educación (PROEDUCA) y también insertado en el establecimiento

de un sistema de calidad nacional (PROCALIDAD); se busca, sobre todo, armonizar las leyes nacionales y abordar el tema de la pobreza. Para la aprobación de proyectos y el primer desembolso, es necesario establecer una ley nacional de calidad, para cuya elaboración es necesaria la intervención de los siguientes sectores:

“[El] Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, nosotros como Relaciones Exteriores. El Ministerio de Economía es el que libera y coordina. Ahí está (...) la asociación de empresas asignadas de las grandes empresas privadas nacionales [ANEP, Asociación Nacional de la Empresa Privada El Salvador], ahí está la ASI, Asociación Salvadoreña de Industriales“ (MINREX).

De manera paralela, estos órganos son relevantes para la puesta en marcha de los proyectos en este sector focal, y representan en su mayoría al sector económico y empresarial, manejando todo lo referente a la organización del Acuerdo de Asociación.

“La estrategia de la UE, ya sea bilateral o regional, más bien busca proteger, otorgar, incrustar los intereses económicos de los capitales europeos afincados en el país” (FUNDE).

En la etapa actual de la cooperación, en que prevalecen las reformas económicas estructurales de Centroamérica, hay un nuevo énfasis en la preparación de la firma del Acuerdo de Asociación.

“Los EE.UU. al principio querían conformar el ALCA, el Área de Libre Comercio de las Américas. Una vez que fracasó eso, se comenzó con las negociaciones bilaterales entre Centroamérica, México, Chile y EE.UU. ¿Qué hizo la UE? ¡Lo mismo! Pero la diferencia es que los ‘Tratados de Libre Comercio’ de la UE en teoría son de región a región, son de bloque a bloque. Pero ni tan eso, cierto, porque con Chile, con México, que son las economías mucho más grandes, tiene acuerdos bilaterales iguales, o más profundos, que los que suscribió México o Chile con los EE.UU.” (FUNDE).

Por medio del diálogo político y de la cooperación, el acuerdo de asociación forma la base para implementar la cooperación de la UE a asentar los fundamentos

necesarios para garantizar las inversiones europeas en el momento de la firma del acuerdo.

“Los tratados del libre comercio o los ‘acuerdos de asociación’, como lo llama la UE, en el fondo lo que buscan es asegurarse o darle cobertura jurídica a sus intereses económicos, que ya están presentes en esa región. (...) Entonces lo que hacen, deslindan jurídicamente los intereses económicos transnacionales europeos en Centroamérica, en El Salvador” (FUNDE).

Pese a que la cooperación siempre ha tenido una motivación política, el enfoque, hoy en día, está en fortalecer la complementación de los acuerdos de asociación, tanto regionales como bilaterales.

III.B.1.3. La Cooperación a través del Apoyo Presupuestario.

Otro elemento importante de la cooperación es el acuerdo, o la declaración, de París que fue aprobado en marzo del 2005 por cientos de ministros, jefes de agencias y otros funcionarios de organizaciones internacionales.

La Declaración de París representa un desafío para el ámbito de la cooperación al desarrollo. El acuerdo no incluye solo compromisos en la armonización y alienación de la ayuda, sino también en otras áreas, incluyendo la apropiación y la gestión orientada a los resultados de los países, así como a la responsabilidad mutua y una gestión coordinada (Evaluación de la Implementación de la Declaración de París 2008:1). Además, busca formalizar y reorientar la ayuda internacional, para consensuar sus esfuerzos y desarrollar un plan de acción internacional orientado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este acuerdo, se firmó tras una frustración general que ha habido en el ámbito del desarrollo, tanto en los países del Norte como en los países del Sur, a causa de la irregularidad de los resultados obtenidos vinculados a temas como, por ejemplo, la sobrecarga de los países en desarrollo con proyectos, misiones, elaboración de informes y otras demandas de los donantes; el fracaso de una gran parte de la asistencia técnica destinada a fortalecer las capacidades indígenas; el alto precio de

vincular la adjudicación de la ayuda a los proveedores nacionales; y ejemplos y modelos de uso y gestiones incorrectos de los recursos (véase ibíd.:7).

Los cuatro representantes de la delegación de la CE entrevistados coinciden en que los problemas fundamentales, en la práctica, provienen de los escasos recursos y de la falta de capacidades en las oficinas descentralizadas.

El jefe de la cooperación de la delegación de la CE en El Salvador constata claramente que los problemas en la ejecución de los proyectos estatales son de tipo técnico y no problemas ideológicos. Los altos fondos para gestionar los programas bilaterales no están en ninguna relación con los pocos fondos para los recursos humanos de la delegación. La falta de tiempo y de empleados dentro de la delegación conlleva a los atrasos en los seguimientos técnicos, respectivamente al trato superficial de la información que llega en la delegación, y, por lo tanto, no puede asumir una administración bien coordinada¹⁷.

En este sentido, y conforme a la declaración de París, la UE ha cambiado sus enfoques y metodologías de cooperación con El Salvador para reforzar la coordinación de los países cooperantes, de tal manera que los recursos sean canalizados de la mejor forma posible. La ayuda brindada a El Salvador a través de la CE será dirigida de forma directa hacia el estado, bajo el concepto del apoyo presupuestario. Esta modalidad surge como un mecanismo para armonizar y alinear la ayuda internacional y consiste en el desembolso monetario fungible. La selección de los estados a recibir esta ayuda, se orienta a una serie de indicadores exclusivamente macroeconómicos y al cumplimiento de ciertas condiciones en la formulación de políticas públicas.

Este método ha sido discutido en El Salvador por varias partes del gobierno, de la CE y, sobre todo, por los representantes de la sociedad civil.

“Bajo el argumento de armonizar la cooperación, bajo el argumento de hacerlo más eficiente, la UE destina parte del apoyo [financiero] como si fuera parte del presupuesto de esos países [recipientes]. Y en el caso de El Salvador, ese tipo de

¹⁷ Véase notas de entrevista con el jefe de cooperación.

cooperación va a jugar un gran papel estos años, por decir. Entonces, la cooperación hacia el apoyo presupuestario es lo que va a primar de ahora hacia delante y ese es otro cambio importante” (FUNDE).

Los problemas que acompañan al apoyo presupuestario tienen sus raíces, primero, en las débiles instituciones del gobierno, y segundo, en la desigualdad social.

“Centroamérica en general, y El Salvador en particular, se ha caracterizado por tener una carga tributaria muy baja, (...) quien más contribuimos con los impuestos somos los que tenemos menos. Las grandes empresas, los grandes ricos, son los que contribuyen menos. Es un poco diferente a lo que sucede en Europa. En Europa, tú tienes un 30-40% del PIB que son impuestos. Pero en El Salvador, estamos en un 12-13%. Esos 12% de los impuestos, son impuestos al consumo, que pagas tú, que pago yo, que paga el campesino. Pero no lo paga quien tiene mayor ingresos” (FUNDE).

Lo que sucede, es que la predominante estructura tributaria regresiva en El Salvador, contribuye a que el dinero que se destina a la cooperación para el desarrollo, sea inyectado de forma directa a un gobierno que privilegia la capa alta de la sociedad. De esta manera, el apoyo para la cooperación al desarrollo corre riesgo de ser utilizado para mantener las desigualdades socioeconómicas ya existentes.

Otro peligro es que la cooperación para el apoyo presupuestario se convierta en un instrumento político para controlar la política del país. Un representante de la cooperación de la CE explica que, a través del apoyo presupuestario, se espera una mejor coordinación con otros donantes internacionales.

“A través de la sintonización, la colaboración y la elaboración de los proyectos con el gobierno y los donantes internacionales, existe, teóricamente, el potencial de ejercer presión sobre la configuración de las políticas públicas del país. En tal medida, claro que es un instrumento político¹⁸” (delegación de la CE en El Salvador).

La desfavorable percepción del apoyo presupuestario, no se basa solo en el debate

¹⁸ Original en alemán, traducido por la autora.

teórico, sino que también en hechos, como en el caso de la cooperación entre la UE y Nicaragua, donde se suspendió la cooperación internacional a causa del fraude electoral en noviembre del 2008.

“Yo no estoy diciendo que es bueno, ni es malo, no estoy diciendo eso, quiero que [se] lo reconozca. Pero que sí, que la UE utilizó la cooperación como una herramienta política para presionar a los países. Entonces, si eso sucede en Nicaragua, puede suceder también en El Salvador” (FUNDE).

Con respecto a este mismo ejemplo, un representante de la Comisión Europea en El Salvador, explica que: *“Por supuesto, existe el debate en el caso actual de Nicaragua si la suspensión temporal del apoyo presupuestario por los donantes internacionales, incluso la CE, sí o no es justificable por argumentos políticos, o, si se debería proceder con criterios más técnicos y reiniciar lo más pronto posible la cooperación internacional en el país. Es una discusión política en la que también hay diferentes opiniones dentro de la misma CE¹⁹” (delegación de la CE en El Salvador).*

Desde la sociedad civil, se ve el riesgo que incluye el uso político de la cooperación. *“Entonces, este giro puede romper la percepción favorable que tenían las organizaciones sociales del papel de la UE en la región, y ese es un riesgo para la UE” (FUNDE).*

Para equilibrar este fuerte giro político en la cooperación de la UE con la implementación del apoyo presupuestario se han iniciado algunas metodologías participativas al nivel nacional.

Un ejemplo de lo anterior, lo podemos observar en las consultas con la sociedad civil, sobre la *Estrategia de cooperación de la CE en El Salvador, 2010-2013*, donde se discute, entre otros, sobre el punto de vista de las organizaciones sociales respecto a las nuevas políticas y compromisos por parte de la cooperación de la UE, y las posibilidades de incluir a la sociedad civil en la ejecución de los proyectos de la nueva modalidad del apoyo presupuestario. Las condiciones actuales de la sociedad civil y su relación con el estado son poco favorables, para

¹⁹ Véase anotación arriba.

realmente incluir a la sociedad civil en una de las fases estratégicas de esta cooperación. Los dos puntos más relevantes en la discusión del apoyo presupuestario son²⁰:

1. En El Salvador no existen políticas públicas de carácter estatal, mas bien, existen medidas puntuales y focalizadas, que carecen de un multidimensional y contribuyen poco al bienestar integral de la población. Ejemplos claros de esta situación son “Red Solidaria” y el “Plan Nacional de Educación 2012”.
2. Los proyectos clásicos están sirviendo en muchos casos mayoritariamente para financiar la estructura de la institución beneficiaria.

De hecho, el número de actores que ven las consultas entre la CE y la sociedad civil como muy cosméticas ha aumentado. El *Memorándum de Entendimiento*, que ya viene elaborado desde Bruselas, no permite cambios posteriores por parte del gobierno salvadoreño.

“Cuando se negocian los Memorándum de Entendimiento y los Documentos Estrategia País, ¡Los documentos vienen ya hechos! Es decir, mandan las misiones de identificación, de hacer un estudio y elaborar un informe, sobre la fase de consultas, de entrevistas que hacen con diferentes funcionarios del gobierno, de la sociedad civil, etc. y ellos estructuran y documentan la propuesta y la mandan a nosotros [el GOES] para que le hagamos observaciones. Nosotros nos metemos en análisis técnico y también en los análisis jurídicos correspondientes. Señalamos algunas observaciones y decimos que no estamos de acuerdo en unos puntos (...) y que pedimos que sea modificado. Entonces, ellos nos mandan a decir que ‘Agradezco mucho el interés y que las observaciones fueron hechos con buena visibilidad, pero que estos son documentos internos propios de la CE y que por lo tanto no están sujetos a posteriores modificaciones a solicitud del gobierno, porque son ‘documentos internos’. Así nos han dicho en cartas” (MINREX).

A causa de los procesos y jerarquías ya establecidas, es imposible incluir las observaciones del otro participante en las negociaciones preliminares de la cooperación; aún más difícil sería incluir las opiniones de la sociedad civil en alguna

²⁰ Basado en “Consulta con la sociedad civil sobre la estrategia de cooperación de la CE en El Salvador 2010-2013”.

fase de la ejecución de los proyectos bilaterales.

“Todo el mundo va a reclamar ese nivel de participación y es imposible. Entonces, cuando la UE toque ese tema [de participación de la sociedad civil en la estrategia de cooperación] dicen, ‘vamos a escucharlos’ – por eso un diálogo” (Ministerio de Relaciones Exteriores).

La modalidad del apoyo presupuestario y la dificultad de negociar, de manera participativa, los asuntos básicos de la cooperación al desarrollo, tiene también sus efectos en la ejecución práctica de los proyectos bilaterales.

III.B.1.4. La Ejecución de Proyectos, estudio de caso: FOMYPE.

El estudio de caso del proyecto FOMYPE, demuestra la práctica real y las condiciones prevalecientes en la cooperación estatal. Lamentablemente, el éxito cualitativo y la sustentabilidad de los objetivos, muchas veces se ven arriesgados por factores técnico-estructurales, los cuales, a su vez, revelan los intereses propios de la UE en la región.

El proyecto FOMYPE surgió en el DEP 2002-2006, en el marco del sector ‘apoyo al crecimiento equilibrado y equitativo de la economía y el empleo’. Con un presupuesto de 24 millones de euros, el proyecto se centraba en el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

“El actual DEP, en el marco del sector prioritario del ‘Crecimiento económico, integración comercial y comercio’ prevé una acción destinada a fortalecer el sistema de calidad, de modo que, especialmente las pequeñas y medianas empresas pueden sacarle más partido a los beneficios del actual sistema SPG+ [Sistema Generalizado de Preferencias] y las oportunidades que ofrecen la integración regional y el acuerdo de asociación recientemente firmado²¹” (Parlamento Europeo).

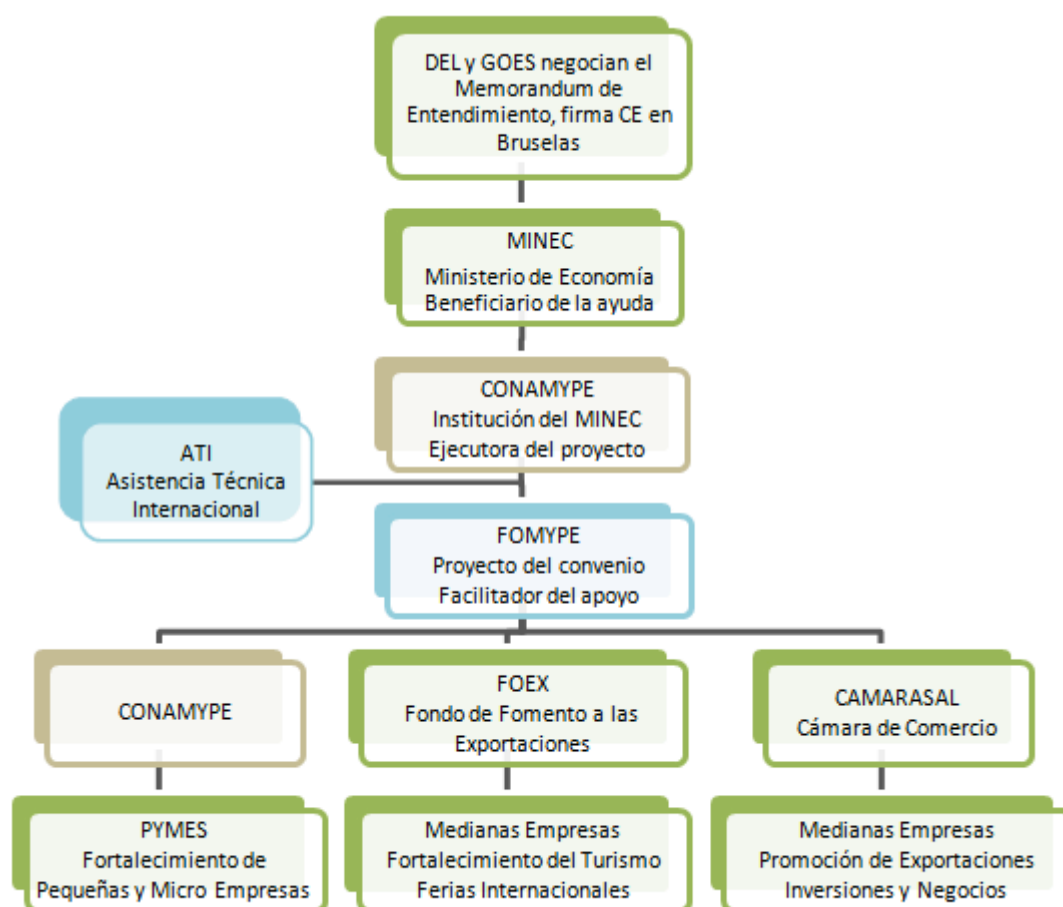
Con respecto a la estructura, la institución beneficiaria de este proyecto es el

²¹ Véase página web del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090424+ANN-01+DOC+XML+V0//ES&query=QUESTION&detail=H-2009-0129>, acceso el 19 enero del 2010.

Ministerio de Economía. El beneficiario traspasó la ejecución del proyecto a la CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa), una institución que se integró en 1999 al Ministerio de Economía (MINEC) y forma parte de éste, como socio estratégico para fortalecer el desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Su misión, es el diseño y la implementación de políticas y estrategias que potencien la competitividad de las micro y pequeñas empresas de El Salvador²².

Figura 2

Estructura del Apoyo, desde el Convenio Marco hasta el beneficio último del proyecto FOMYPE.



Fuente: elaboración propia, en base a un representante de la ATI-FOMYPE (marzo del 2009).

Una peculiaridad del proyecto FOMYPE es el doble mandato de CONAMYPE, que es ejecutor y beneficiario de FOMYPE a la vez. De esta manera, FOMYPE es una

²² Véase página web de CONAMYPE, <http://www.conamype.gob.sv/iorigenes.php>, acceso el 19 enero del 2010.

subdirección de CONAMYPE y su directora depende de la directora de CONAMYPE, que no solo ejecuta el proyecto sino que también es beneficiaria del mismo.

Un primer análisis de la estructura jerárquica de este proyecto, mostrada en la figura de arriba, revela el destino de los fondos del apoyo, centrado en el fortalecimiento de la competitividad empresarial y la promoción de exportaciones y de inversiones sobre todo en el sector del turismo; es decir, apoya al sector privado de El Salvador.

La práctica en la ejecución está marcada por varios factores a nivel nacional, e internacional, que no favorecen el desarrollo participativo sostenible de FOMYPE. A nivel internacional, las dificultades de ejecución surgen debido al cambio de modalidades en los proyectos al apoyo presupuestario.

“FOMYPE es un proyecto que se enmarca dentro del marco de apoyo de la modalidad de ejecución del apoyo presupuestario. El apoyo presupuestario es diferente con respecto a las modalidades anteriores de ejecución, (...) Y tiene una diferencia: que antes había una co-dirección que se establecía entre un internacional, un europeo, y un nacional. Entonces, había técnicos europeos en la parte de asistencia técnica internacional [ATI] y técnicos locales que eran contratados por el proyecto en el momento en que el proyecto empezaba la ejecución (...). El equipo lo dirigían dos personas: un europeo y un nacional. Actualmente, esa figura ha cambiado, (...). Eso explica muchas de las cosas que ocurren ahora con los proyectos y que antes no ocurrían” (Consultora Europea de FOMYPE).

“La ATI tiene un precio importante, pero ahora muchísimo menos del que tenía antes. Porque, simplemente presiden de tu opinión y de ahí no puedes decir más. Si tú no puedes tomar decisiones que le corresponde al país. Antes tampoco, pero las tenías que tomar de manera conjunta, por lo cual había que ponerse de acuerdo para hacer algo. Pero ya no. No hace falta. Cada uno hace lo que quiera” (Consultora Europea de FOMYPE).

Actualmente, la modalidad del proyecto ha cambiado. Cuando se abrió la oficina de la delegación de la CE en El Salvador, en el 2006, ya se había empezado un proceso de descentralización, desde Bruselas hacia las regiones, y se trasladó más responsabilidad a la delegación regional para Centroamérica en Managua, y al

mismo tiempo empezaron los proyectos de apoyo presupuestario.

Conforme a esto, hay un equipo de la ATI que es asesor del proyecto FOMYPE. El personal internacional en el proyecto se contrata siempre a través de empresas europeas que invitan a expertos internacionales; en este caso, del sector empresarial y desarrollo económico.

“Los que tienen el control de aquello [de las licitaciones] son empresas europeas. (...) Claro, tiene que ser de los estados miembros. Entonces, esos ganan el contrato porque han presentado una propuesta de cómo van a hacer el trabajo, y un equipo de técnicos que van a asumir el trabajo” (Consultora Europea).

En estos equipos técnicos, el jefe de la ATI es encargado de velar por que se cumplan los acuerdos de la CE y de asesorar al equipo del proyecto y al país en esos temas. Otro miembro el equipo se especializa en otros temas, como, por ejemplo, en temas de administración o en temas de procedimientos administrativos de la CE.

El proceso de selección del personal local que trabajará en el proyecto se hace a nivel nacional: *“Entonces, supuestamente aquí [en El Salvador] se hace un proceso de selección del personal local, con gentes bien transparentes, eligiendo gente que sabe trabajar y de calidad. Pero en la práctica, pues hay un clientelismo político tremendo: el director nacional que te colocan es alguien que es de la confianza directa de algún ministro” (Consultora Europea de FOMYPE).*

En el caso de este proyecto, la directora nacional en la ejecución, la directora de CONAMYPE, es asesora de la ministra de economía.

“Y en todos los casos, que yo conozco al director que han puesto nacional, o a la directora nacional, siempre es alguien de afinidad política del partido de gobierno y muy directamente vinculado a las estructuras de poder” (Consultora Europea de FOMYPE).

Esto implica que no siempre se contrate al personal nacional con el perfil profesional adecuado para ejercer este tipo de trabajo, ya que muchos de los

trámites en la ejecución corresponden a la función administrativa europea.

“Ni siquiera son capaces de escribir un informe de manera adecuada (...). Se supone que los técnicos de estos proyectos deberían de tener la capacidad de proponer y de incidir, también en las instituciones del país, porque, supuestamente, su capacidad técnica es mayor que las de las instituciones del país. Pero no siempre es así” (Consultora Europea de FOMYPE).

Los intereses de ambos equipos técnicos muchas veces difieren fundamentalmente de lo que dificulta enormemente la ejecución de un proyecto de cooperación. Eso influye claramente la forma en que se ejecuta el proyecto en la práctica:

“Porque automáticamente los intereses de la ejecución, que deberían ser objetivos y de aplicación de ciertas normas o procedimientos, o de tratar de fortalecer las instituciones, en mejorar sus procesos, sus gestiones, sus políticas y todo esto, en muchos casos se acaba en una gran pelea en que ‘yo tengo el dinero y hago con él lo que quiero’. Que no está escrito en ningún lado, nunca lo dicen así, pero al final es como funciona la cosa” (Consultora Europea de FOMYPE).

La cooperación entre los locales y el equipo internacional muestra muchas veces problemas y conflictos que retrasan de alguna forma el avance del proyecto. Respecto a esto, una representante de la dirección nacional de FOMYPE menciona lo siguiente:

“Sí, hay diferentes puntos de vista. Tratamos de plantear y de escuchar también las posiciones de la ATI. Obviamente, también depende del conocimiento de la ATI de la realidad del país. Porque tenemos diferencias bien grandes (...) hemos tenido tres ATI's en la ejecución del proyecto” (directora nacional de FOMYPE).

Sobre este mismo punto, el punto de vista de una representante europea es el siguiente:

“Y por ponerte un caso: este FOMYPE ha tenido tres jefes de asistencia técnica internacional. Y precisamente por eso (...). Evidentemente hacen lo posible para echarle del proyecto. Para poder controlar y manejar la situación como mejor les parece. Así es como funciona. O sea, en la práctica funciona así” (Consultora

Europea de FOMYPE).

El conflicto de intereses entre locales e internacionales no solo se muestra entre los diferentes equipos técnicos, sino que también existe una gran dificultad en ponerse de acuerdo sobre las directrices principales y, como se ha mencionado en el capítulo anterior, a nivel político y de los procedimientos de aprobación.

“Sí, hay problemas. Hay problemas de coordinación, hay problemas de ponerse de acuerdo; y mientras más gente esté junta hay dificultades a veces de poder. [Las] dificultades comienzan que cuando uno de acá no logra escribir de manera perfecta como allá, se toma el tiempo para aprobar las cosas” (asesora regional de CONAMYPE).

Con la modalidad de apoyo presupuestal de parte de Europa se ve el problema de la pérdida de control en la ejecución.

“Entonces, este tipo de cosas, por ejemplo, ocurren porque nosotros no tenemos ya ningún control de lo que se hace. O sea, nos hemos convertido en asesores y, bueno, estás ahí un poco para vigilar que se hacen las cosas, emites opinión, dar recomendaciones. Pero si las quieren tomar las toman, y sino, no las toman” (Consultora Europea de FOMYPE).

“La institución que recibe el dinero se siente propietaria de aquello, como si nadie tuviera derecho a opinar, incluido la propia Comisión Europea. Entonces claro, al final, a veces, se queda en situaciones bien difíciles, ¿no? Situaciones bien difíciles porque el dinero es europeo, el control de los fondos es europeo, y lo que es un acuerdo de ejecutar un proyecto de una determinada manera” (Consultora Europea de FOMYPE).

La actitud personalista está presente en cada rango del proyecto, aunque de esto solo se quejó la parte europea durante la investigación. Esto demuestra en parte los factores causales de la ejecución.

No obstante, existen ciertas condiciones que influyen el trabajo diario en FOMYPE. Ambos partidos lamentan la falta de coordinación y de gestión en la cooperación institucional, tal como entre los cooperantes; el cambio en el personal y

ciertos prejuicios entre los mismo equipos.

De la falta de coordinación institucional se dijo:

“[En] el tema de empresas o de microempresas, que tienen que ver con el FOMYPE (...), se han hecho una serie de experiencias piloto que tienen que ver con sectores productivos. (...) del sector primario. Bueno, tú ves que hay iniciativas por parte del Ministerio de Agricultura que hace una cosa en esos temas. Están los del Ministerio de Salud con los temas de calidad, de certificación, que están haciendo sus cosas (...). Si se hacen temas de turismo te sale el Ministerio de Turismo con temas de empresas, pero también el Ministerio de Economía con temas de empresas, (...) cada uno hace lo suyo. Pero jamás hacen un trabajo (...). Entonces hay un montón de pequeños proyectos con dinero que hacen diferentes cosas. Si hubiera un marco institucional adecuado, es decir, donde la gente se pusiera de acuerdo, ‘Bueno, en el tema empresarial vamos a hacer esto, esto y esto, y luego (...) en el sector de primarios, en el de servicios, o de comercio vamos a hacer esto y esto y esto’, pues todo el mundo estaría en la misma lógica. (...) Y así cada uno tiene a su donante. Entonces, claro, esto es un problema” (Consultora Europea de FOMYPE).

En el tema del cambio del personal la directora nacional explica:

“Lo que sucede es que este proyecto es bien grande; cubre bastantes áreas y este es más un programa que un proyecto, por que se tiene bastantes instrumentos de apoyo. Entonces, es bien difícil en una corta estadía poder chequear las profundidades, (...) cómo funcionan los instrumentos” (directora nacional de FOMYPE).

La parte europea critica especialmente la baja formación técnica del personal nacional, el clientelismo y las instituciones débiles del país que llevan al mal uso de los fondos y a la no canalización de los fondos de manera acordada.

“Por ejemplo, en este proyecto FOMYPE de repente el dinero que se da es supuestamente para (...) una línea de exportación, de abrir una línea para que las empresas pudieran exportar a Europa. Pues aquí empezaron a hacer cualquier cosa con las empresas del país, de cualquier manera, y de repente estaban exportando a EE.UU. A la dirección del proyecto ni siquiera le dio importancia, ni le interesó, ni le

importó. Dijo: ‘Ah, están exportando. Como crees que hay un marco de obligación que dice que este...’ Pues claro, al final no puede estar cosas que van en contra de los principios que están establecidos en Europa. Entonces, (...) depende mucho del nivel de desarrollo del país. O sea, yo he estado en otros países donde hay mayor capacidad técnica, donde no hay esta fragmentación tan enorme entre el poder y el resto, y donde la riqueza está más repartida y hay una capa media” (Consultora Europea de FOMYPE).

Finalmente, ambas partes ven un problema esencial en la visión de la dirección del proyecto, lo que influye en el logro de la sostenibilidad del proyecto.

“CONAMYPE tuvo que trabajar el año pasado en Planes de Sustentabilidad, y mucho de los programas que la UE fueron co-identificando que eran sensibles en su continuidad. No nos informaron sobre los recursos que la UE puso a disposición, pero si el gobierno va a seguir con todos los instrumentos (...) ¿Cómo va a ser el futuro de FOMYPE? Eso sí no sé [se ríe]. Ahorita no sé (...) El gobierno sí irá apoyando a todo de FOMYPE. Pero (...) no sabemos, porque verdad que no, por el cambio de gobierno aquí en El Salvador...” (asesora regional de CONAMYPE).

“Por eso, depende mucho también de quienes están al frente de los proyectos y de la visión que ellos tengan (...). Se hace todo el esfuerzo para que los proyectos se vayan institucionalizando y que las instituciones asuman un compromiso de asignar recursos económicos y técnicos, pero de largo plazo. Pero en la mayoría de los casos, como mucho, lo que te hacen es un plan que llaman ellos Plan de Sostenibilidad donde le asignan un presupuesto reducido por un año. Y en muchos casos esperando que va a llegar otro proyecto (...). En fin, un montón de cosas y tienen mucho que ver con la falta de visión (...). Sobre todo de la visión que tengan los nacionales que estén al frente del proyecto definitivamente” (Consultora Europea de FOMYPE).

Esta pequeña muestra de la sentida realidad, en la práctica de la ejecución de proyectos bilaterales da una impresión piloto del conflicto de intereses existentes entre la UE y el GOES, por una parte, y entre el equipo nacional y la ATI del proyecto, por la otra, lo que resulta en obstáculos y problemas en la administración.

Las consecuencias de lo explicado en este capítulo se pueden resumir en la falta de

sostenibilidad del proyecto, en el logro de objetivos meramente cuantitativos y en un clima laboral que deja a muchos de los trabajadores del proyecto FOMYPE frustrados.

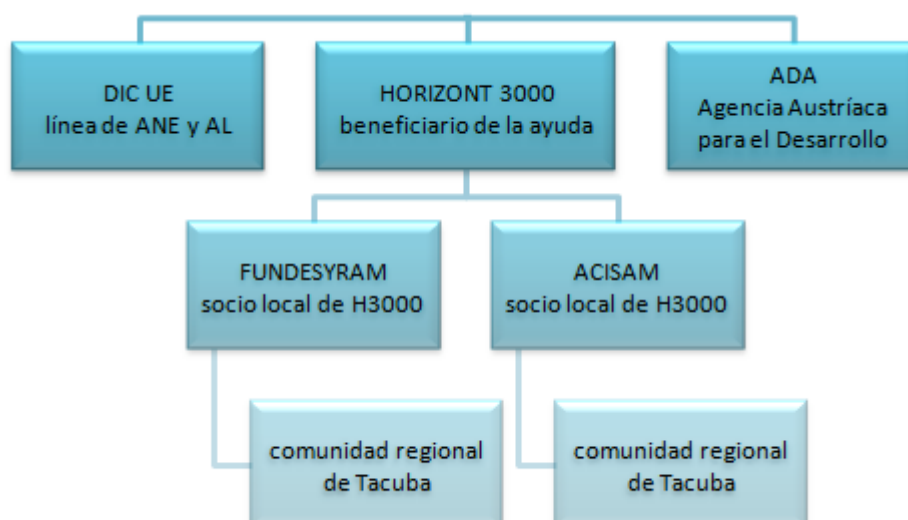
III.B.2. La Cooperación con Agentes No Estatales y Autoridades Locales (ANE-AL).

III.B.2.1. La cooperación con la sociedad civil.

Un estudio de caso de dos organizaciones de la sociedad civil salvadoreña sirve de ejemplo para una forma de desarrollo sostenible, con gran éxito en Tacuba, ubicado en el departamento de Ahuachapán. Su enfoque y procedimiento laboral demuestran el buen uso de las estructuras regionales, conectando a los alcaldes y a las instituciones regionales con las comunidades mismas y con otras organizaciones no estatales que trabajan en la región. El proyecto con ACISAM, con un nuevo paradigma de cómo desarrollar las capacidades de las comunidades, es de alto valor para las comunidades rurales. FUNDESYRAM cuenta con más de 50 proyectos realizados y ejecuta actualmente unos 10 proyectos, de los cuales la mayoría pertenecen al programa de desarrollo regional sostenible de la microregión Tacuba, y forma ahora una alianza estratégica con ACISAM para ampliar sus líneas de desarrollo a los jóvenes y a la comunicación.

Figura 3

Estructura del apoyo en la Cooperación con las ONG's



Fuente: elaboración propia en base a datos de entrevistas, El Salvador 2009.

FUNDESYRAM y ACISAM no son sólo socios locales de Horizonte 3000 (H3000), sino también de otros cooperantes internacionales (UE, Cooperación Austríaca para el Desarrollo, Socorro Popular Francés, etc.), para realizar trabajos en la región. El éxito de sus proyectos se basa en más de diez años de interacción, con un fuerte enfoque en el intercambio personal.

Siendo representante de los proyectos ante la UE, tal como para FUNDESYRAM e ACISAM, H3000 se encuentra ante un nuevo reto en la ejecución de proyectos en El Salvador. Primero, porque a causa de una reducción de costos se ha cerrado la oficina representante de H3000 en El Salvador, y segundo, porque por esta razón, los proyectos serán representados por la coordinación desde Guatemala. Este es un cambio no muy favorable, ni entre las organizaciones, ni en la coordinación de H3000.

Respecto a la aplicación de los fondos de la UE, un representante de H3000 explica que la UE cambia continuamente su instrumento para la cooperación al desarrollo:

“Lo más famoso que tenemos nosotros ahora, en que más se participa es el ‘Instrumento para la Cooperación’, el DIC (...). La UE establece diferentes marcos, diferentes líneas de financiamiento y diferentes formas de acceder a los fondos y pone cláusulas – condiciones. Entonces p.ej. establece líneas, como una de las más

famosas es la línea de los Derechos Humanos, él de DH. Este es uno, el otro es el Instrumento para la Cooperación (...). El instrumento para el desarrollo tiene cinco grandes líneas de trabajo, y por la que más aplicamos es la famosa ‘Actores No Estatales’ (ANE) y ‘Autoridades Locales’ (AL). En esa es el proyecto FUNDESYRAM e ACISAM” (coordinador regional de H3000).

En las diferentes líneas, existen ciertas condiciones por parte de la UE para las cuales las ONG’s tienen que calificarse para poder acceder a los fondos. En esa línea de financiación, H3000 es el beneficiario de la donación hecha por la UE, mientras que FUNDESYRAM y ACISAM son los socios locales de H3000, y quienes ejecutan el proyecto, la llamada ‘acción’. La ONG europea, H3000, es responsable de los fondos y de la comunicación con la UE.

H3000 generalmente tiene buenas relaciones con la UE, por distintos motivos. Uno es, por que, para hacer una propuesta, la UE interviene *a priori* con condiciones claras para acceder a los fondos y el beneficiario de la donación tiene toda la autonomía para ejecutar la acción. Otro es, por que la UE normalmente no llega a dar recomendaciones durante sus visitas de evaluación, dado que las cuentas funcionan bien.

“Nosotros [H3000], hasta ahora, tenemos buena fama de que nuestras administraciones, también con la ADA [Agencia Austríaca para el Desarrollo], son por encima de la media europea. Son de buenas a excelentes. Entonces por eso no hemos tenido hasta ahora grandes problemas en eso” (coordinador regional de H3000).

A pesar de las buenas relaciones que han mantenido H3000 y la UE, existen puntos problemáticos que dificultan la ejecución de los proyectos con fondos de la UE, o que resultan en fricciones en la fase de aplicación, y que por eso dejan frustradas a muchas ONG’s. El establecimiento de delegaciones en los diferentes países, impone la necesidad de tener una relación directa con las delegaciones, lo que puede ser un factor bastante defensivo a la hora de hacer propuestas. En el caso de H3000, la nueva situación, de no tener representante directo en el país, obliga al donante a pagar un porcentaje mucho más alto de lo previsto en caso de que se apruebe el proyecto. Además, la descentralización administrativa de la UE ha resultado, a pesar

de la buena intención de establecer una cooperación más directa con la sociedad civil, en un gran problema en el pago del IVA.

“La meta de la descentralización es que también puedan ocurrir [en la aplicación de los fondos] ONG’s locales. Ahora se dan cuenta que no pueden aplicar porque no van a saber cómo pagar el IVA. Pareciera que ciertos lineamientos de descentralización son de Bruselas, de finales del 2006. Se contradicen por que se está favoreciendo aquí, por un lineamiento de la UE central mundial, que dice que para esta línea de desarrollo no se paga ningún impuesto de ningún tipo en el país. Pero no se dieron cuenta de los efectos que podría tener. Entonces ahí, digamos, eso es un problema actual muy fuerte. Si no, indirectamente estás priorizando a las grandes organizaciones europeas que tienen fondos, en esta parte estamos ahí, frente a otras ONG’s y frente a otras agencias locales que no pueden resumir el IVA. Entonces, ahí hay un problema, en este aspecto. Ahora, si en la próxima comandatoria gana una propuesta que es fundación local y en la propuesta está que la UE pone 90%, la organización local 10%, que en el caso de FUNDESYRAM lo pone la DKA [Dreikoenigsaktion Austria]. Pero claro, en el transcurso de tres años puede llegar hasta los 15-20 mil euros. Al final este 20% que tiene que pagar DKA no es un 20% de algo sino es un 30 o 50%. ¡Gran problema con la UE en este aspecto! Nos aplica una normativa a las ONG’s que no entendemos” (coordinador regional de H3000).

El tema del IVA trae consigo la posibilidad de que organismos locales, que no tengan mucho dinero, puedan aplicar. En realidad muchos representantes de instituciones locales no encuentran los requisitos financieros para aplicar por los fondos.

III.B.2.2. Estudio de caso: FUNDESYRAM.

FUNDESYRAM, la ‘Fundación para el Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental’ es una organización de derecho privado apolítica, sin fines de lucro, establecida para “contribuir al mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana en forma integral y participativa, para lo cual ejecuta proyectos agrarios, sociales, económicos, educativos, y de restauración, con un enfoque de género”²³. Se fundó en el 1992 y desde entonces ha existido una representación en Honduras.

²³ Véase <http://www.fundesysram.info/new/sfundesysram.php>, acceso el 6 de enero del 2010.

Su contribución al desarrollo integrado de las familias, comunidades y microregiones es altamente valorada por la sociedad salvadoreña. Desarrollando y compartiendo procesos metodológicos y tecnológicos, con familias organizadas, logran avances significativos en desarrollo humano sostenible, con participación de los actores locales y gobiernos municipales.

La fundación mantiene una alianza estratégica con socios locales para el intercambio de conocimiento y la distribución regional de insumos agrícolas, por un lado. Por el otro lado, FUNDESYRAM colabora con quince cooperantes internacionales de los cuales 'Horizonte 3000' (H3000) y 'Secours Populaire Français' (Socorro Popular Francés) son algunos de los más renombrados.

FUNDESYRAM se organiza de forma descentralizada, lo cual le permite trabajar con costos administrativos bajos y otorga a los equipos laborales la autonomía necesaria para operar en concordancia con la realidad en las comunidades:

“Nosotros somos una institución descentralizada; tiene una oficina central en que sólo están cuatro personas, los demás están en las oficinas territoriales en Tacuba y en Chalatenango. Cada región tiene un coordinador y el equipo técnico” (director de FUNDESYRAM).

En la microregión Tacuba, el equipo técnico de FUNDESYRAM maneja dos proyectos en el componente de fortalecimiento de la gestión y en el tema de mejora de economía local, gestionado por H3000 y con fondos de la UE, por lo que se ha podido desarrollar fuertemente la agricultura orgánica en el municipio.

En el 2008 se realizó otra gestión, también con H3000 y, además, en una especie de consorcio con otra ONG local, ACISAM, que se dedica a un proyecto para el desarrollo de capacidades de los jóvenes en Tacuba.

Se debe destacar la fuerte presencia de FUNDESYRAM en la microregión Tacuba, lo que le ha permitido mantener buenas relaciones con otras instituciones locales durante más que diez años, como, por ejemplo, con el gobierno municipal y otras ONG's que trabajan en el territorio. Su ideología, de como ejecutar sus proyectos, forma una parte integral en el desarrollo de todos los participantes en la región.

“Por nuestra parte, es una condición indispensable y responsable trabajar con el gobierno municipal independientemente del color partidario que tiene. Por que como la apuesta de nosotros, como el proyecto es de territorio, el territorio es como nuestra familia. Pero la responsabilidad de desarrollo no es responsabilidad de una institución externa o del municipio del territorio, sino la responsabilidad de desarrollo depende de la gente con sus instituciones. Entonces, lo que tratamos de hacer es llamar al gobierno municipal de que se responsabilice para su comunidad de su propia condición, su propia ambición” (director de FUNDESYRAM).

El trabajo de FUNDESYRAM está marcado por su metodología participativa, con el fin de funcionar como facilitador del desarrollo. Su visión, sobre lo que significa la participación, se refleja en el éxito de los proyectos que ejecutan:

“Entonces lo que hemos fortalecido es la tendencia en hacer la obra como lo vea la gente, porque si no lo ve la gente, tanto libra su voto. Pero también en el desarrollo incluimos la participación de la comunidad: la participación ciudadana” (director de FUNDESYRAM).

“Todo lo hacemos con organizaciones de base, de la comunidad. Ahora estamos preparando ya las gentes locales para que sean ellos los que se esfuercen, y nosotros facilitando. Pues eso es parte de la metodología nuestra” (director de FUNDESYRAM).

“En donde se apoya, es ya no en organizaciones comunitarias de base, conque tenemos un relacionamiento; es ya una interacción de formación de liderazgo, de formación de capacidades, compartimento de gestiones, de vinculación de actividades. Hay un vínculo bastante estrecho entre las comunidades en su organización y la acción de FUNDESYRAM. Somos un constante en la interpretación de las realidades, de los problemas, las potencialidades y las situaciones que la comunidad vive” (coordinador de proyectos en la microregión de Tacuba FUNDESYRAM).

Este hecho le permite a FUNDESYRAM analizar la realidad en las comunidades a la hora de identificar un proyecto y utilizar la modalidad de trabajo territorial adecuada:

“Como política institucional, FUNDESYRAM tiene un trabajo con enfoque territorial,

de desarrollo de territorio, y no de proyecto. Eso hace que la fundación ya tenga una presencia permanente en los territorios. En este caso de Tacuba, tenemos desde 1999 de tener una presencia en el municipio y con una visión de desarrollo territorial que nos permite conocer ya el terreno” (coordinador de proyectos en la microregión de Tacuba FUNDESYRAM).

Cada año, se establece un *plan operativo* con la comunidad y con las organizaciones de las mujeres, jóvenes o campesinos que serán apoyadas. En el caso de Tacuba, FUNDESYRAM impone la estrategia de interacción entre los actores, de coordinación interinstitucional y de articulación de los gobiernos municipales. Por ejemplo, el plan de intervención municipal de inversión se realiza de manera participativa con las otras ONG's y con otras organizaciones públicas arraigadas en el municipio, como, por ejemplo, la Unidad de Salud, la policía, etc. En cooperación con estas instituciones se elaboran los planes.

“En esos planes podemos tener la aspiración o las necesidades de las poblaciones. Por ejemplo, las necesidades que tienen los jóvenes, o la necesidad de poner a un proyecto un componente para mejorar la economía de mujeres, etc. De esa manera, nos nutrimos de necesidades de proyectos y de hacer planes e iniciativas y a partir de eso poner la gestión de los proyectos en función de esas necesidades. De esa forma, las comunidades participan ya en la identificación de la idea y la permanencia de las lógicas-técnicos traducen eso en la lógica de proyectos para la gestión de los mismos” (coordinador de proyectos en la microregión de Tacuba FUNDESYRAM).

De esta manera todas las organizaciones locales realizan su trabajo coordinadamente a base de un plan de desarrollo conjuntamente elaborado.

FUNDESYRAM posee de dos áreas en el programa de fortalecimiento de la organización local para el desarrollo local sostenible: 1) la participación e integración de todas las organizaciones en el territorio, y 2) el fortalecimiento de la organización comunitaria:

“Nosotros le orientamos [a la organización local] simplemente, le acompañamos y entonces luego, (...) al principio, la intervención de nosotros es más fuerte y poco a poco vamos bajando la intervención” (director de FUNDESYRAM).

En los proyectos con la UE en la vía de la coordinación institucional, FUNDESYRAM facilita el proceso de concertación y de coordinación a través de reuniones, talleres, elaboración de planes conjuntos, evaluaciones de los proyectos y el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo de las comunidades.

En el área de la economía local, existe una intervención directa con recursos técnicos y financieros. En el desarrollo de las capacidades, FUNDESYRAM invierte en técnicos y en recursos para mejorar fincas, empresas y microempresas y, así, aumentar el ingreso de las familias locales y, en teoría, consecuentemente su nivel de vida. Para el trabajo en esta área, la organización cuenta con fuertes relaciones no solo locales, sino también internacionales, y sobre todo de otros países latinoamericanos. Principalmente, en el campo de la seguridad alimentaria y promoción de productos orgánicos, FUNDESYRAM reconoce el fuerte intercambio con otras entidades internacionales:

“Al nivel internacional también, pero en Centroamérica es un poco más fácil. Han salido ejecutores hasta Asia, por ejemplo. Como repito, no es el proyecto que nos financie todo eso, pero sí, las relaciones que tenemos. Tenemos buena alianza con los europeos y ellos nos ayuden en casi todo” (director de FUNDESYRAM).

En la entrevista, con el representante de FUNDESYRAM, se mencionan dos factores claves para el éxito en la ejecución, entre otros. Uno de ellos es la comunicación y la confianza:

“Sí, la comunicación es lo más importante, tener el principio de confianza mutua. Cuando se pierde eso, es cuando la comunicación se fracciona. Al otro lado, mucho énfasis en tener en los niveles mucha confianza; tanto nosotros internamente como con lo externo; y con H3000 y Socorro Popular es bien fluida” (director de FUNDESYRAM).

El otro factor aducido para mantener un buen estándar de trabajo es el tema de las evaluaciones. FUNDESYRAM tiene sus propios seguimientos de evaluación interna, al igual que con sus socios europeos H3000, Socorro Popular o la UE. Para ellos, la idea detrás de las evaluaciones, tanto internas como externas, es reconocer los problemas que surgen durante el proceso de trabajo y buscar formas de mejorarlo.

“Por ejemplo, en el tema de la nutrición familiar tuvimos una valoración también externa, de que los procesos de producción agropecuaria bastante avanzado, pero que muchas veces las familias estaban viendo ese proceso nada más como más generación de ingresos y los productos de las fincas estaban siendo vendidos y no consumidos por la gente. Entonces, eso nos hizo invertir más en el tema de la concertación y la capacitación de la nutrición de la familia. Lo que logremos de la finca, primero lo mejor para la gente, para el consumo, para trabajar en el tema de la alimentación, la enseñanza alimentaria. Son ejemplos que te pongo, que muestran que sí, que las evaluaciones externas nos han permitido hacer ajustes en mejorar nuestra acción” (coordinador de proyectos en la microregión de Tacuba FUNDESYRAM).

Internamente, los equipos técnicos realizan autoevaluaciones semanales acompañadas de una visita de proyectos semanal del director de FUNDESYRAM en los territorios.

Al ser una organización descentralizada, cada microregión tiene su propio seguimiento financiero que se evalúa regularmente y la información se intercambia con la sede principal.

“Tenemos entonces, (...) alto control de logro de objetivos. Entonces, siempre estamos chequeando el avance, la ejecución, las normas, etc., y tenemos una norma [de evaluación] más estricta en la parte financiera que la UE” (director de FUNDESYRAM).

La opinión general es que las relaciones entre FUNDESYRAM y los demás cooperantes funcionan muy bien. La cooperación en cuestiones técnicas es eficiente, a pesar de que siempre existen ciertos temas problemáticos, como, por ejemplo, los asuntos financieros que están vinculado a los procedimientos burocráticos de la UE.

III.B.2.3. Estudio de caso: ACISAM.

El trabajo de ACISAM, la ‘Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud

Mental', se dedica a atender los problemas que afectan la salud mental en sus diversas manifestaciones. Un grupo de profesionales y técnicos desarrolla actividades de coordinación, capacitación, investigación, acompañamiento de grupos, intervención directa y comunicación participativa para contribuir al fortalecimiento y reconocimiento de las capacidades, motivaciones y habilidades de las personas. Su visión es transformar a las personas y a los grupos humanos a través de la atención psicosocial y así transformar su entorno interpersonal, social, económico y ecológico²⁴.

La ONG se fundó en 1986 trabajando principalmente, durante la guerra, con personas afectadas por el conflicto. Al finalizar la guerra y firmarse los Acuerdos de Paz en 1992, muchas personas se encontraban refugiadas en el exterior. En aquella época, se trabajó principalmente con ex refugiados que habían perdido familiares o sus tierras, que se vieron obligados a abandonar su país por un tiempo y que tenían dificultades en reencontrar su identidad. Esto era especialmente importante para los jóvenes y niños que perdieron a sus padres. Dado esto, el trabajo de la ONG se estableció específicamente en el sector juvenil, lanzando proyectos con jóvenes y niños, para así poder desarrollar un nuevo horizonte en el país, un nuevo horizonte de vida con el objetivo de desarrollo.

Un tema clave en todas las conversaciones con representantes de ACISAM es la relación directa. Esto ya se refleja en su estructura organizativa:

“La ley en El Salvador (...) pide para las ONG una asamblea general, una junta directiva y directores ejecutivos. Cumplimos entonces con la parte de la ley, pero, también nos dividimos en lecciones institucionales” (director de ACISAM).

La flexibilidad en la organización administrativa y, por lo tanto, la combinación de conocimientos, la aplicación de metodologías diferentes y el monitoreo entre los diferentes grupos directivos de ACISAM, garantizan un alto nivel de intercambio y de la revisión del trabajo ya realizado. Esto, claramente aumenta el grado de responsabilidad y de involucramiento de todos los técnicos a varios niveles de la

²⁴ V é a s e :
http://www.acisam.org/ACISAM/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26, acceso el 9 de enero del 2010

vida institucional, lo que resulta en una mejor coordinación y una buena cooperación laboral en los proyectos ejecutados.

En cuanto a los métodos en la ejecución de los proyectos, la modalidad utilizada en el área de Comunicación para los Jóvenes, lo cual es ejecutado en consorcio con FUNDESYRAM, es especialmente interesante:

“Nosotros como ‘Comunicaciones’ somos un área [de trabajo institucional] y trabajamos en diferentes proyectos con la misma estrategia. La estrategia con que trabajamos en Tacuba es la misma en Chalatenango y San Vicente, y ahora en Nicaragua. Estamos tratando de hacer de un concepto nacional y un concepto regional de Centroamérica” (director de Comunicaciones de ACISAM).

El enfoque metodológico incluye varias disciplinas para emprender un tema: hay psicólogos, sociólogos, comunicadores, etc., sobretodo personas que dentro del área de humanidad que puedan ayudar a estimular el desarrollo de autosatisfacción. El concepto con que se trabaja es de tipo participativo, donde el punto central es la manera como la gente se comunica y no como la gente es comunicada. De esta manera, el esfuerzo en el desarrollo se dirige hacia el fortalecimiento de las personas, para que ellos mismos se fortalezcan. De hecho, este cambio en el paradigma de la comunicación ha sido nuevo en el área de las ONG's locales y, por ende, ha costado años y apuestas personales para meter este nuevo concepto de comunicación dentro del pensamiento institucional.

“En vez de darle a la persona el mensaje, se le da la herramienta para que construya mensajes. Entonces, damos capacitaciones a los jóvenes: cámara de vídeo, todo y asesoramos con el proceso” (director de Comunicaciones de ACISAM).

“Esta capacidad en el concepto de desarrollo es la capacidad de comunicar y la capacidad de ser comunicado, y no tanto la capacidad de entender en el desarrollo sobre una temática que viene de alguna delegación” (director de Comunicaciones de ACISAM).

El método usado para estimular el desarrollo autónomo regional se refleja en el concepto de *Televisión Comunitaria*, que es un programa de televisión con el fin de

expresar uno mismo los problemas que uno tiene y la solución que se encuentra dentro de una comunidad.

“La mayoría de la gente tiene el concepto que ‘no somos capaces, o no tenemos la cualidad de protagonizar’. Ese concepto de ‘Televisión Comunitaria’ (...) es como un programa de televisión: muchos temas cortados con varios elementos [sobre] quien soy, primero, qué problemas tengo, y, cómo soluciono ellos yo mismo – eso es la idea de la ‘Televisión Comunitaria’. Entonces, en un sentido más amplio, fortalece el concepto de la comunidad: ¿De dónde somos? y ¿Por qué estamos aquí? ¿Qué problemas tenemos y cómo podemos solucionarlos nosotros? El tema de que toda persona tiene en sí misma la solución de todos sus problemas” (director de Comunicaciones de ACISAM).

“Para mí, el tema de este componente de un proyecto de comunicación participativa (...), el motivo principal es que aumenta el autoestima comunitario, facilita el protagonismo y facilita también la participación ciudadana. Porque al hecho de escuchar su voz, escuchar su palabra propia, tu sonido tiene importancia, eso eleva el autoestima, incluso el carácter comunitario que tiene” (director de Comunicaciones de ACISAM).

Lamentablemente, el componente en que se trabaja con este concepto de ‘Comunicaciones’ de ACISAM es muy limitado, dado su paradigma interdisciplinario, inusual para la mayoría de las instituciones de la cooperación, y, por esto, a los relativamente pocos recursos que tiene ACISAM para lanzar la *Televisión Comunitaria* a un nivel interregional.

“No se logra tanto el reconocimiento internacional, no da tantos resultados, como por ejemplo las Relaciones Públicas. No dan resultado dentro del mismo concepto de desarrollo” (director de Comunicaciones de ACISAM).

La necesidad de mantener un proyecto como el de ‘Comunicaciones para los Jóvenes’ se debe a su potencial de resolver conflictos comunitarios y fortalecer, incluso capacitar, a la gente. Sin embargo, lo interdisciplinario del trabajo de ACISAM y el método usado en las ‘Comunicaciones’ causan grandes problemas en la aplicación de los fondos, dada la definición de las líneas estratégicas de desarrollo provenientes de Bruselas.

¡Con dificultades! Hay que ver en donde meterse: Participación Ciudadana, no sé qué, Género... no sé... lo metemos en Educación, pero no completamente...”
(director de Comunicaciones de ACISAM).

En el proyecto actual, la relación con la UE no ha sido directa, sino que a través de la ONG europea, H3000. Esta cooperación ayudaba a ACISAM, gracias a la experiencia que tiene H3000, en los procesos administrativos, a acceder a fondos de la UE. La representación que tenía H3000 en el país era muy ventajosa para ambas instituciones, ya que las decisiones se tomaban de forma más conjunta.

Después del cierre de la oficina regional de H3000 en El Salvador, ACISAM considera que la coordinación y la comunicación desde Austria se han reducido. Pero esto significa que ACISAM tiene, a la vez, relaciones más directas con la UE, sobre todo desde que existe para las ONG's locales una forma directa de aplicar a los fondos.

“A mí, me ha parecido que la cooperación europea hacia América Latina, y en particular hacia nosotros, ha sido muy beneficiosa en el sentido de que la UE nos dio auxilio (...) sobre todo en algunos aspectos de desarrollo de los respectivos países. Esa intención me parece muy bien” (director de ACISAM).

“Ahora, con la apertura que crea una cooperación directa, incluso con los contrapartes directamente, porque antes (...) era muy indirecta la cooperación. Ahora, con la nueva posibilidad de subvenir de manera directa, nos parece bastante oportuno, porque por el hecho de que hay una vinculación directa, también hay comunicación directa. A veces, (...) con los intermediarios, la comunicación está influida” (director de ACISAM).

La recientemente establecida relación entre la sociedad civil y la UE, como la mesa de diálogo entre miembros de la sociedad civil, la UE y otros cooperantes, y los representantes del gobierno, el llamado ‘cuadrílogo’, es considerada una oportunidad de relación directa con otros actores de la cooperación.

“Se puede construir varias posibilidades de desarrollo en esa región, si es que se escucha más a la gente local y acompañar los procesos; que las oficinas, las

delegaciones generen este lazo de comunicación entre ellos y la gente local para construir un poco más de lo que esperamos de la UE. Deberíamos sentirnos los dueños de ese programa y no solamente los ejecutores [‘ownership’]” (director de Comunicaciones de ACISAM).

En cuanto al comportamiento de la UE en el país, se destaca el respeto de la UE a las peculiaridades regionales en el establecimiento de las líneas principales. Además, de reconocerse que el interés de la UE en la región es el de resolver problemas vitales, a través de un apoyo o un acompañamiento sectorial, se cuestiona el enfoque que tiene hacia el desarrollo social:

“En esta región, Centroamérica, creo que – y no sé si la UE lo tiene claro – pero ¡aquí hay que reestructurar la sociedad, hay que reordenar la sociedad! Sea, construir un sentimiento de toda la región que tenemos posibilidades” (director de Comunicaciones de ACISAM).

IV. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.

En el contexto de las tres hipótesis formuladas al inicio de este trabajo, se tratará aquí de responder a la pregunta investigativa sobre los factores que contribuyen al posible éxito o fracaso de los programas y proyectos en la cooperación de la UE, dentro del marco de los resultados adquiridos durante la investigación.

La principal intención ha sido señalar abiertamente, explicar y hacerle entender al lector los límites de la propia realidad sentida, tal como la de la autora y la de los actores envueltos en esta investigación de campo, sobre la cooperación al desarrollo.

Después de haber analizado la práctica de negociación y acuerdos entre la UE y Centroamérica, en este caso El Salvador, los resultados de los diferentes enfoques y fomentos de intereses entre los grupos relevantes revelan un giro de la UE en su papel en la región.

En el transcurso de este estudio se han señalado los diferentes paradigmas que privan en el debate del 'desarrollo' *per se* y consecuentemente han influido en la dirección que sigue la cooperación de la UE. El ingreso de la Unión Europea en Centroamérica fue marcada, en primer lugar, por su rol político durante los Acuerdos de Paz. En dicha época, todavía era la UE una comunidad económica y su participación fue ejecutada por las organizaciones europeas en su conjunto, apoyadas por sus gobiernos correspondientes. Su determinación, en este sentido, era el de promocionar la socialdemocracia europea y fortalecer las instituciones salvadoreñas a través del apoyo político. Dado que, El Salvador, al igual que los otros países de Centroamérica, salía de una larga dictadura militar, el rol que tomó la UE, como contrapeso importante a la hegemonía norteamericana, aún es reconocido. Pero esta percepción, corre a la vez el riesgo de convertirse en una percepción negativa. Esto es evidente en el Acuerdo de Asociación y en la estrategia regional que persigue en la región centroamericana y, por ende, en El Salvador.

Aunque, escondido tras la formulación de documentos estratégicos y

evaluaciones, el interés final de implementar una agenda primordialmente económica, con el fin de insertar a El Salvador y a la región centroamericana en el mundo globalizado, significa crear las condiciones socioeconómicas necesarias para asegurar el comercio y las inversiones, que ya tiene en la región, a través de empresas transnacionales.

Desgraciadamente, la transición social salvadoreña no ha sido paralela al cambio en la cooperación europea e internacional. El objetivo de alinear y armonizar el apoyo internacional, para ser más efectivo y contribuir al logro de los ODM, implica también el manejo de la ayuda por las instituciones gubernamentales. El marco socialdemócrata salvadoreño todavía se está construyendo y, por ende, resulta en fricciones dentro de la sociedad misma, tanto como en las estructuras más débiles del estado democrático.

La discusión sobre la cooperación a través de programas y proyectos estatales demuestra, con mayor claridad, los conceptos y paradigmas aplicados en el ámbito del desarrollo.

En cuanto al desarrollo y el debate por el paradigma neoliberal, el taller internacional de REAL 2006 constata lo siguiente:

Hasta hace poco, el debate sobre el desarrollo estuvo dominado por el paradigma neoliberal: la necesidad de reducir el papel social y económico del Estado; la urgencia de controlar la inflación; el fomento de los procesos de privatización; la promoción del desarrollo 'hacia afuera', postergando la 'demanda social interna', y la exaltación de las virtudes del libre mercado, como factor por excelencia del crecimiento (...) (Grünberg 2005:15).

Los resultados de la investigación demuestran que el debate sobre el concepto, sí ha girado más hacia el paradigma de participación ciudadana, cohesión social y seguridad humana, pero al analizar los documentos que definen la cooperación de la UE, se expone claramente la dirección neoliberal que sigue la práctica del desarrollo:

"El documento estrella (...) es la estrategia global de la UE con el mundo; ¡Eso es un poema de amor al neoliberalismo! Entonces, no hay que defenderse si está muy

clara y lo dice con toda claridad que su estrategia es abrir los mercados, (...) que lo que más les interesa son inversiones, la propiedad intelectual, que quieren competir, asegurar recursos” (FUNDE).

Si se desmantela la retórica de la cooperación sectorial en El Salvador (como se ha hecho en el punto III.B.1.2), se reconoce que todos los sectores de la cooperación estatal apoyan la preparación del Acuerdo de Asociación. Esto ,no solo se manifiesta en el sector focal 2 que se dirige explícitamente al desarrollo económico, la integración regional y el comercio, sino también en el sector focal 1 que suele fortalecer la cohesión social y la seguridad humana. Este sector, enlaza programas indicativos para el desarrollo del capital humano, para que adquiera las condiciones técnicas, productivas y competitivas a formar parte del sistema del mercado internacional.

El esfuerzo de la UE para garantizar la coherencia en la aplicación de sus políticas es la base de sus relaciones exteriores. En el *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 2007*, se constata que la meta de la UE es consolidar su rol de socio global, basándose en el fortalecimiento de la competitividad europea y de la solidaridad con las demás regiones del mundo.

En el ámbito de las relaciones exteriores, la Unión prosiguió en 2007 un amplio abanico de actividades que responden a su objetivo de contar como actor de primera fila en la escena internacional (...). Pero es preciso recalcar más concretamente dos componentes de las relaciones exteriores que experimentaron avances importantes en 2007: la promoción de una Europa competitiva y abierta, y la afirmación de una Europa solidaria (...). Por último, en materia de comercio exterior, y en relación con la Estrategia de Lisboa, en abril la Comisión propuso establecer una asociación reforzada para garantizar a los exportadores europeos un mejor acceso a los mercados exteriores (Informe 2007:16,17)²⁵.

Los resultados mostrados a nivel de las políticas de la UE revelan las estructuras hegemónicas enmarcadas por los intereses de los actores relevantes. Primero, la motivación económica de la UE se revela claramente en su política de cooperación en el país, y segundo, el fondo político del apoyo estatal trae consigo que la élite

²⁵ Véase <http://europa.eu/generalreport/es/rg2007es.pdf>, acceso el 29 de enero del 2010

social salvadoreña se nutra de la cooperación estatal para mantener el poder en el país; una estructura social desigual, cuyas raíces todavía no han sido eliminadas, casi veinte años después de la firma de los Acuerdos de Paz.

A nivel de la cooperación, la práctica de la ejecución de los proyectos estatales- como se muestra en los resultados del apoyo presupuestario y del estudio de caso del proyecto FOMYPE- demuestra también el enfoque político de empresa con que se llevan a cabo los documentos estratégicos y que conlleva factores técnico-estructurales que arriesgan el éxito de los proyectos.

Los datos adquiridos sobre la aplicación del apoyo presupuestario de los proyectos bilaterales enmarcan el disfuncionamiento de esta herramienta para el desarrollo participativo y sostenible. Los conflictos en su aplicación se deben a la categorización de los indicadores macroeconómicos y al mal uso de los fondos en la práctica.

La aplicación inadecuada del apoyo presupuestario en este país deriva de que, a nivel macroeconómico, El Salvador es un país estable gracias a las grandes empresas nacionales y transnacionales; pero esto no significa que las estructuras institucionales del estado sean estables, ni que exista una despolarización política ni justicia social, factores indispensables para el manejo adecuado del apoyo presupuestal para el desarrollo del país. Por lo tanto, no debería resultar sorprendente que casi solo existan obstáculos en el buen uso y la distribución de los fondos por parte del GOES.

La aplicación del apoyo presupuestario de la UE parece apropiada, teniendo en cuenta sus problemas técnicos y de coordinación interna y su firma de la declaración de París, para armonizar y alinear la ayuda de los cooperantes internacionales. De esta forma, la ayuda al desarrollo de los países tiende a convertirse en una herramienta política que no solo financia la estructura de poder predominante en El Salvador, sino que también es acompañada por nuevas fricciones sociales, lo cual evita el bienestar integral de la población.

Los resultados de la investigación demuestran que la representación de la CE

en El Salvador, simplemente ve el potencial teórico del apoyo presupuestario como instrumento de presión a la configuración de las políticas públicas en el país, pero la práctica ha mostrado que este mismo ya sucedió exitosamente en Nicaragua.

El estudio de caso del proyecto FOMYPE, remarca el margen neoliberal y la función empresarial en la ejecución de la cooperación. La orientación de las guías técnicas y manuales elaborados por la UE son el mejor ejemplo para la incorporación del ámbito de desarrollo en un marco empresarial. La guía de evaluaciones de proyectos y programas de la ‘Agencia Austríaca para el Desarrollo’ (ADA) implementan las normativas y estándares internacionales que dominan en la práctica de los proyectos. Desde la fase de identificación, pasando por la fase de implementación y de ejecución, hasta la evaluación final, el enfoque principal es claramente de una actitud empresarial.

De ahí que, cada ejecución se ve obligada a someterse a los cinco criterios de evaluación, que son: *relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad* (véase ADA 2008:2)²⁶.

Estas normativas, obviamente necesarias para mantener un cierto estándar en la ejecución y para lograr los objetivos, en muchos casos inciden en retrasos procesales que frustran a todos los operadores, tanto nacionales como internacionales, y que no tienen los efectos esperados en el éxito cualitativo de los proyectos y, por ende, en el desarrollo.

El mayor problema visto por los operadores, como señala la investigación, deriva de los procesos y procedimientos técnicos estipulados por la UE en Bruselas.

“La delegación está tan involucrada en realizar el trabajo de procedimientos y calendarios de Bruselas que no queda tiempo, ni los recursos necesarios, para revisar papeles, información, visitar a los proyectos o hablar con la gente”
(representante de la delegación de la CE).

Otras investigaciones realizadas sobre los cooperantes internacionales también

²⁶ Véase www.entwicklung.at/uploads/media/leitfaden_evaluierung.pdf (acceso el 1ero de marzo del 2010)

coinciden en que el verdadero problema de las agencias donantes es la falta de capacidad para ejecutar adecuadamente el alto número de proyectos emprendidos con los pocos recursos disponibles. A las organizaciones cooperantes muchas veces les falta la experiencia técnica, el conocimiento local, el personal y los procedimientos correspondientes con los proyectos y programas para manejarlos de manera eficiente (véase Gomes 2003:17).

Pero ese no es el único punto a destacar. Si se contempla la tramitación necesaria para colocar al personal europeo en los proyectos, las licitaciones para la ejecución juegan un papel significativo. En la práctica, son empresas europeas consultoras que compiten por los puestos vacantes para colocar a su equipo técnico en la cooperación estatal a ejecutar. Consecuentemente, como son empresas privadas, su trabajo sigue la lógica del mercado con un interés mayor en maximizar su propio beneficio. La visión alejada del conocimiento local muchas veces resulta en que instalan personas en los proyectos cuyos perfiles no son adecuados a trabajar en el ámbito de desarrollo, lo que claramente trae consigo conflictos con el equipo local. Un breve ejemplo, mostrado en los resultados, es el siguiente:

“Yo siento que [el problema que tiene la cooperación] está en el comportamiento, en la calidad de los operadores locales, no los de Bruselas (...). Pero la mayoría que van bajando... mira, sé que no tenemos mucho más tiempo, pero te voy a hacer el cuento de un programa que teníamos, en que participaba en el diseño (...). Hemos pasado de dos a tres años peleándonos porque si es una factura, si es un formato; jamás estábamos discutiendo el impacto. Estábamos discutiendo si cumplíamos los procedimientos o si no los cumplíamos, de quién tenía la culpa, de que si el otro estaba robando, etc. Una discusión estúpida completamente, durante 3 años - es una locura total (...). Tres compañeros de la dirección local (...) se agotaban en la discusión (...). Se tiene el problema porque vienen empresas privadas, [y] su interés es el máximo beneficio (...) y eso para nosotros es una gran desgracia” (CECADE).

Según el consenso general sobre la interdependencia entre el éxito del proyecto y el personal en el terreno, la función que tienen las empresas consultoras en el ámbito de la cooperación estatal es de un peso muy significativo en el logro de los objetivos y de su calidad. Su peso, en la práctica, es mucho mayor al que tiene en el debate actual, debido a que es un tema poco discutido hasta la fecha.

En la práctica, el enfoque hacia una lógica de mercado y su orientación a normativas empresariales, como la rentabilidad, la eficiencia o la eficacia, se ven fuertemente criticadas por la parte local, tanto por la sociedad civil como por los funcionarios estatales. La realidad nos demuestra que cualquier proyecto para el desarrollo que se dirija al paradigma neoliberal, ya sea en su línea de ejecución o en la ejecución misma, no ha conseguido un éxito verdadero y cualitativo, según concluye la investigación sobre la cooperación estatal.

Donde sí existe esperanza a desarrollar, con la cooperación de la UE a una región autónoma con sostenibilidad, es en la línea de los agentes no estatales y autoridades locales, la ANE-AL.

Los resultados en esta área de cooperación con la sociedad civil señalan métodos en la ejecución que son mucho menos problemáticos que los que se aplican en los proyectos estatales.

Aunque la UE mantiene su papel controlador del flujo de los fondos, por la vía de las ONG's europeas, el fortalecimiento del desarrollo territorial, a través de los socios locales, garantiza no solo una verdadera participación de la comunidad en los proyectos, sino que también incluye a la gente en el concepto de desarrollo. Sobre la integración de la cultura y la comunidad se constata que "el verdadero desarrollo tiene que partir del respeto y la promoción de la cultura. Si la cultura y el desarrollo no marchan en la misma dirección, ambos se condenan mutuamente al fracaso. Es, en última instancia, la cultura la que da firmeza al desarrollo y lo hace realmente duradero" (Grünberg 2005:15).

En el caso del concepto cultural en el desarrollo sostenible, los estudios de caso de FUNDESYRAM y ACISAM aplican una metodología que enlaza proyectos de desarrollo tal como lo conceptualiza la comunidad en el territorio.

El estrecho vínculo entre las comunidades y las acciones de FUNDESYRAM y ACISAM, dada su presencia permanente en el territorio, garantiza involucrar las aspiraciones de las poblaciones, desde la fase de identificación del proyecto hasta la

evaluación final. El intercambio mutuo y las relaciones personales son la mejor herramienta para asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

Los proyectos lanzados en la línea de capacitación continúan el desarrollo de las capacidades a través de la autoestima y autoreflexión de las personas, y no solamente el desarrollo de la formación técnica, como se ve aplicado en la cooperación estatal.

Desgraciadamente, el nexo entre la sociedad civil salvadoreña y la UE todavía sigue siendo una relación unilateral, donde la UE consulta a la sociedad civil sobre su opinión acerca de la estrategia de cooperación, pero la inclusión en los conceptos y estrategias fracasa, debido a las estructuras jerárquicas dentro de la misma UE.

Hasta la fecha de la investigación, todavía existe la voluntad y la esperanza por parte de la sociedad civil de que las oficinas descentralizadas de la CE generen lazos estables de comunicación entre ellos y la gente local para poder construir una cooperación más compatible a la realidad local.

El potencial de la sociedad civil a fortalecer el desarrollo equitativo y sostenible es mucho más importante que el significado explícito que recibe desde la cooperación de la UE. Al contemplar los resultados de los estudios de caso se percibe la gran importancia de la sociedad civil para reestructurar la sociedad y fortalecer a la socialdemocracia en el país. Su manera de ejecutar los proyectos con la metodología participativa y, en conjunto, con las organizaciones de base y con las autoridades locales, contribuyen a eliminar los factores de desigualdad social y distribución de recursos que llevaron al conflicto violento en los años ochenta y, que, a pesar de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, todavía no han sido eliminados.

*“Hay que jugar el juego
y a la vez no aceptarlo – y no aceptarlo
en jugarlo de una manera diferente”
(Novy 2005:149)²⁷.*

²⁷ Traducción del alemán al español por la autora

V. CONCLUSIONES

Se ha demostrado que la cooperación al desarrollo todavía se somete al paradigma neoliberal, aunque oculto en la retórica. El papel hegemónico de los cooperantes es acompañado por un número de fricciones en la ejecución de los proyectos, aunque todos coinciden en que la intención de la cooperación es de ser buena en su conjunto. La ayuda internacional es usada abiertamente como un instrumento político, sin que la comunidad internacional lo corrigiese a la función apolítica que debería tener. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, después del supuesto fraude electoral en el 2008, la UE, entre otros miembros de los cooperantes internacionales, congeló su compromiso financiero de unos 100 millones de dólares para el 2009. Por la ausencia de democracia y gobernabilidad, otros países, como Suecia, suspendieron su ayuda presupuestal para los sectores de salud y desarrollo rural, dos sectores que menos tienen que ver con la gobernabilidad de este país. Según este modo de usar la cooperación, se va presionando a los gobiernos a desarrollarse de una forma predeterminada, obligándoles a subordinarse continuamente a las estructuras hegemónicas europeas que han primado desde la época de la colonización, y entonces se convierte en un instrumento de castigo, no solo para los gobiernos sino que también hace sufrir a aquella parte de la sociedad que menos se le puede responsabilizar por la función democrática del gobierno.

El desarrollo *per se*, y por ende la cooperación al desarrollo, hoy más que nunca, debe ser autónomo, para garantizar su sostenibilidad. Esto significa, dirigir la cooperación, tanto estatal como con la sociedad civil, más hacia las necesidades de la sociedad misma y sus organizaciones afines, lo que implique también la participación de la población desfavorecida.

Varios estudios han mostrado que los problemas estructurales de los países receptores de la ayuda siguen siendo los mismos. Las metas de los ODM a alcanzar hasta el 2012 se ven arriesgadas. Ya que, si bien El Salvador ha podido avanzar en los temas de pobreza, equidad de género, tasa de mortalidad maternal y de niños, acceso al agua, y revertir el VIH; los retos en la educación y la salud no se han podido mejorar. En los indicadores correspondientes al estado de derecho y

efectividad del gobierno, el desempeño salvadoreño se aleja de la mediana internacional. Esto significa básicamente que el país todavía no logra de forma esperada gobernar con justicia, invertir en la gente y promover la libertad económica. La desigualdad social, la corrupción, la fragmentación de la sociedad y los conflictos sobre la distribución territorial, siguen siendo problemáticos sin que la cooperación al desarrollo enfrente de manera efectiva cómo romper con tales estructuras establecidas, para poder crear un espacio público del desarrollo justo que favorezca la reestructuración de la sociedad. Varias voces entrevistadas reclaman la remodelación social a través del sector educativo, lo que no solamente significa invertir en la construcción de escuelas y otros institutos de formación, o financiar becas, sino que, sobre todo, significa elevar el autoestima de la gente misma y fortalecer la enseñanza crítica contra lo hegemónico, tanto del gobierno como de los países del Norte.

Una tarea importante de la ciencia es la de criticar la capacidad y profesionalidad en la cooperación, tematizar la objetividad, demarcar estructuras del poder y politizar índices de éxito. Todo esto con respeto hacia la necesidad general de ejecutar profesionalmente, evaluar constantemente y otorgar los recursos de forma competitiva. Las empresas consultoras en la cooperación tienen un impacto elevado en el éxito de los proyectos. La formulación de un proyecto de desarrollo, según las normas de eficiencia, eficacia y rentabilidad, es apoyo para mantener en foco los objetivos generales que éste incorpora, pero la aplicación de estas normas para garantizar el máximo beneficio de una empresa que coloca el personal técnico, muchas veces se convierte en su fin contrario y evita no solo el avance cualitativo del proyecto, sino también crea obstáculos reales en el trabajo diario del proyecto.

Si se sumaran las declaraciones de los entrevistados se revelaría el deseo uniforme de que la cooperación al desarrollo en general, y en específico de la Unión Europea en El Salvador, abandone la idea de crecimiento económico y se enfoque más en los factores reales que fortalecen la cohesión social en la región, y que los recursos naturales no sean tratados como mercancías. De ahí viene que el apoyo de megaproyectos, como por ejemplo en el sector de turismo, está pensado en una lógica generalmente económica. Se supone que las inversiones públicas en el desarrollo turístico del país también generen una serie de condiciones que vayan

desarrollando la región entera, como por ejemplo en la infraestructura, las carreteras, etc.; tales regiones generalmente coinciden con territorios en donde hay comunidades que dependen fuertemente de opciones de pequeña agricultura. Esto, a menudo, por el lado de las políticas públicas y las acciones del gobierno apoyadas de la cooperación de la UE, está destacando nuevos conflictos al nivel local. Aunque bien intencionadas, las políticas con la lógica económica terminan siendo políticas perjudiciales que dan paso a nuevas disputas con las comunidades reclamando y defendiendo sus derechos, por ejemplo por el agua o el acceso a la playa.

En este sentido, es necesario concentrar los fondos de desarrollo en los problemas vinculados al medio ambiente en mayor medida, como por ejemplo, en el manejo sostenible de los recursos naturales.

La meta de este trabajo es demostrar la importancia de una cooperación más definida hacia el desarrollo participativo, en lugar de la predominante cooperación unilateral. Para lograr un desarrollo exitoso se debería consultar a la comunidad y no negociar con las personas relacionadas a las estructuras del poder, o establecer estrategias y documentos alejados de la realidad sentida en el país. El proyecto debe ser participativo, lo que emprende el beneficiario mismo como un actor *activo* que vea el proyecto como lo suyo. Especialmente, los proyectos de la cooperación estatal muestran carencias en cuanto al involucramiento del beneficiario último, lo que siempre debería ser la sociedad del país. Un ejemplo real para esto sería la inclusión de la sociedad civil en la aplicación del apoyo presupuestario en la cooperación: sí se creara una comisión de la sociedad civil para elaborar, monitorear y medir los respectivos indicadores del proyecto estatal, fortalecería la participación real de la sociedad en el uso de los fondos y el desarrollo en el país. Tal vez no sea el objetivo de los negociadores implementar mecanismos participativos, pero es el objetivo de la sociedad misma que se está construyendo.

La interdependencia de los mercados y la respectiva aplicación de una ideología, generalmente económica, en la cooperación internacional, siguen siendo aún más obvias en las negociaciones del Acuerdo de la Asociación. En este sentido, la globalización no debería ser comprendida solo de mercados, sino también de democracia, derechos sociales y sostenibilidad ecológica. La condición preliminar

para crear una sociedad segura y ponerla en el centro de la política en el país es abrir espacios públicos de discusión amplia. Las consultas de la UE con la sociedad civil y los llamados 'cuadrílogos' forman los elementos iniciales de esta discusión, pero sus resultados deberían ser puestos en práctica en el establecimiento de las líneas de la cooperación con El Salvador. El papel de la Unión Europea podría asumir esta tarea con facilidad, incluso ya lo hizo durante los Acuerdos de Paz. Pero en la actualidad, se rige por las leyes de mercado sin mantener una visión en el desarrollo como un proceso para crear posibilidades de igualdad para todos.

Los agentes no estatales y autoridades locales trabajan para lograr aquella visión. Sus estrategias de desarrollo incluyen métodos que claramente enfocan esta participación *activa* de la comunidad con que coopera. En cuanto a la ejecución de los proyectos y el logro de sus objetivos, la cooperación de la UE podría sacar una gran ventaja si dirigiera más fondos y más atención a sus opiniones y su trabajo. La visión de *desarrollar* que realizan los agentes no estatales y autoridades locales en El Salvador, es una visión en todo sentido sostenible y autónoma, que contribuye efectivamente al cumplimiento de los ODM y fortalece la cohesión social en el país, conforme con la protección del medio ambiente.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Austrian Development Agency (2008). *Leitfaden für Projekt- und Programmevaluierungen*. ADA, Viena En: http://www.entwicklung.at/uploads/media/leitfaden_evaluierung.pdf (acceso el 1ero de marzo del 2010)
- Argilés Marín, José Manuel (2006). *Antropología y desarrollo: un encuentro preposicional*. UCR, San José.
- Balibar, Étienne (2003). *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa? Las fronteras, el estado, el pueblo*. Editorial Tecnos, Madrid
- Botey, Jaume Valles (1997). "Continuidad y ruptura en el cruce de culturas." En: *Afers Internacionals*, núm. 36, pp.99-124. Fundació CIDOB, Barcelona.
- Comisión Europea. *Country Strategy Paper El Salvador 2007-2013*. En: http://ec.europa.eu/external_relations/el_salvador/csp/07_13_en.pdf. (acceso el 1ero de marzo del 2010).
- Comisión Europea. *Documento de Estrategia Regional para América Central 2002 - 2006*. En: http://ec.europa.eu/external_relations/ca/rsp/07_13_es.pdf. (acceso el 1 de marzo del 2010).
- Comisión Europea. *Documento Estrategia País para El Salvador 2007-2013*. En: http://ec.europa.eu/external_relations/el_salvador/csp/07_13_es.pdf. (acceso el 1ero de marzo del 2010).
- Comisión Europea, EuropeAid (2008). *Introducción a los instrumentos y programas temáticos 2007-2010. Apoyo a la sociedad civil*. CE, Bruselas.
- Directorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Dirección General de Cooperación Externa. *Manual de Gestión de la Cooperación Internacional*. Sitio web: www.rree.gov.sv.
- Englert, Birgit; Grau, Ingeborg; Komlosy, Andrea (2006). "Globale Ungleichheit in historischer Perspektive." En: Englert, B.; Grau, I.; Komlosy, A.; (Edt.) *Nord-Süd-Beziehungen. Kolonialismen und Ansätze ihrer Überwindung*. Mandelbaum-Verlag, Viena.
- Faschingeder, Gerald (2004). "Kultur und Entwicklung: zur Relevanz soziokultureller Faktoren in hundert Jahren Entwicklungstheorie". En: Feldbauer, Peter; Hanak, Irmi; Liedl, Gottfried (u.a.) (edt.) (2001). *Geschichte, Entwicklung, Globalisierung; Bd.1*. Brandes & Apsel, Südwind; Frankfurt a. Main, Wien.
- Fornet, Raúl Betancourt (2002). "Lo intercultural. El problema de su

- definición”. En: Fundación Cidob (Ed.), *Encuentro internacional sobre interculturalidad. Balance y perspectivas*, Cidob Ediciones, Barcelona 2002, pp. 157-160.
- Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2008). *La Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo*, pp. 877-1022, En: Linde Paniagua, Enrique (coord.) (2008).
- Políticas de la Unión Europea. 5a edición*. Editorial Colex, Madrid.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) (2003). *Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales de El Salvador*. FESPAD ediciones. San Salvador.
- García Canclini, Néstor (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Editoriales Gedisa, Barcelona.
- Gimeno, Juan Carlos; Monreal, Pilar (eds) (1999). *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*. Universidad Complutense, Madrid.
- Gomes, Bea de Abreu Fialho; Hanak, Irmi; Schicho, Walter (2003). *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*. Mandelbaum Verlag, Viena.
- Gomes, Bea de Abreu Fialho (2003). “Entwicklungszusammenarbeit (EZA): ein Werkzeug zur Gestaltung der Nord-Süd Beziehungen”. En: Gomes, Hanak, Schicho (2003) *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*. Mandelbaum Verlag, Viena.
- Grünberg, Georg (2005). *Relaciones Europa-América Latina. La cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia*. Informe final del taller en Granada, Nicaragua del 18 al 20 de septiembre 2005. REAL 2006, Managua.
- Hopenhayn, Martín (2001). “¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura”. En: Mato, Daniel (2001). *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Clacso, Buenos Aires
- Kolland, Franz (2004). “Zwischen Fortschrittsoptimismus und kritischer Gesellschaftsanalyse. Die klassischen Entwicklungstheorien.” En: Fischer, K.; Hödl, G.; Hanak, I. (u.a.) (edt.) (2004). *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Mandelbaum-Verlag, Viena.
- Komlosy, Andrea (2004). “Das Werden der ‘Dritten Welt’. Geschichte der Nord-Süd Beziehungen”. En: Fischer, K.; Hödl, G.; Hanak, I. (u.a.) (edt.) (2004). *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Mandelbaum-Verlag, Viena.

- López Fogués, Aurora (2008). *La construcción del Espacio de Educación Superior América Latina, el Caribe y la Unión Europea. Una apuesta por el diálogo y la cooperación euro-latinoamericanas*. Master Thesis Universität Wien & Leipzig, Viena.
- Malgesini, Graciela; Giménez, Carlos (2000). *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. La Catarata, Madrid.
- Martín Álvarez, Alberto (2004). *De Movimiento de Liberación a Partido Político. Articulación de los Fines Organizativos en el FMLN Salvadoreño (1980-1992)*. Memoria presentada para optar al grado de Doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Complutense, Madrid.
- Nour, Mohammed Eddine Affaya (1997). "Lo intercultural o el señuelo de la identidad". En: *Afers Internacionals núm.36: Espacios de la Interculturalidad. Espaces de l'Interculturalité*. pp. 23-38, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Novy, Andreas (2005). "Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt." En: Feldbauer, P; Hanak, I; Liedl, G (u.a.) (edt.) (2005) *Geschichte, Entwicklung, Globalisierung, Bd.5*. Brandes & Apsel-Verlag, Frankfurt a. M.
- Onghena, Yolanda (2003). "Reinterpretar para gestionar la diversidad intercultural". En: Del Mar, Maria Llera; Sampederro, Víctor. *Interculturalidad: interpretar, gestionar y comunicar*. Ediciones Bellaterra, Barcelona, pp. 51-68.
- Pinxten, Rik (1997). "Identidad y conflicto: personalidad, socialidad, culturalidad". En: *Afers Internacionals núm.36: Espacios de la Interculturalidad. Espaces de l'Interculturalité*. pp.39-57, Fundació CIDOB, Barcelona
- Reyes, Giovanni E. (2002). *Principales teorías sobre el desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe*. En: Archivo electrónico <http://www.zonaeconomica.com/files/teorias-desarrollo.pdf> (acceso 27 de octubre del 2009).
- Rouquayrol Guillemette, Leda; Herrero Villa, Santiago (2007). *Guía sobre la cooperación Unión Europea – América Latina 2007*, Comisión Europea.
- Rubio-Fabián, Roberto; Morales-Carbonell, Antonio; Meléndez, Florentin y Lefevre, Anne Germain (2004). *La Transición Democrática en El Salvador Post Conflicto: El Papel de la Cooperación Internacional*. Instituto Holandés de Relaciones Internacionales, Clingendael.
- Torres Rivas, Edelberto (1993). "Democracias de baja intensidad". En: Casaus Arzu, M.E.; Castillo Quintana, R. (coord.) (1993). *Centroamérica. Balance de la Decada de los 80. Una perspectiva regional*. Fundación Cedeal, Madrid.

Ugarte, E; Sanahuja, J.A; Bollin,C; Ocón, L; Bueno Barriga, M. *Informe de Síntesis sobre la Evaluación de la Cooperación regional de la CE en América Central*. Roma, julio de 2007.

Wood, B; Kabell, D; Sagasti, F; Muwanga, N. *Informe de Síntesis sobre la Primera Fase de Evaluación de la Implementación de la Declaración de París*. Copenhague, julio de 2008.

Links sitio web:

Discurso original del Presidente Truman:
http://www.youtube.com/watch?v=PXEu4WanMI&feature=player_embedded

Cumbres Mundiales y Foros Internacionales sobre el Desarrollo:

- Paulo Freire Zentrum:
http://www.paulofreirezentrum.at/index.php?art_id=511
- IDCR: http://www.idrc.ca/en/ev-32257-201-1-DO_TOPIC.html, en inglés.

Detalles sobre los acuerdos de paz de El Salvador:
<http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/>

Sitios web de la UE:

Parlamento Europeo: www.europarl.europa.eu

Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm

EuropeAid: <http://ec.europa.eu/europeaid/>

Sitios web de El Salvador:

ACISAM: www.acisam.org/ACISAM

Ministerio de Relaciones Exteriores El Salvador: www.rree.gob.sv

Ministerio de Economía El Salvador: www.minec.gob.sv

CENPROMYPE: www.sica.int/cenpromype

CONAMYPE: www.conamype.gob.sv

FOMYPE: www.fomype.org.sv

FORGAES: www.forgaes.org.sv

FUNDE: www.funde.org

FUNDESYRAM: www.fundesyram.info

PROJOVENES: www.projovenes.gob.sv/institucion/mensajes.htm

ZUSAMMENFASSUNG

Die aktuelle Praxis der Entwicklungszusammenarbeit ist durch bestimmte externe Faktoren geprägt, die auch den theoretischen Entwicklungsdiskurs beeinflussen. In der aktuellen Rhetorik haben die Konzepte ‚Partizipation‘ und ‚Partnerschaft‘ das frühere paternalistische Entwicklungskonzept abgelöst. Dabei wurden jedoch die bestehenden Asymmetrien in den Nord-Süd Beziehungen nicht wesentlich verändert. Dieser Umstand wird nicht nur in den Beziehungsstrukturen der relevanten Akteure in der EZA, sondern auch beim technischen Personal der konkreten Entwicklungsprojekte deutlich. Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit wird auch vom vorherrschenden neoliberalen Paradigma beeinflusst.

Die vorliegende Forschungsarbeit setzt sich mit dem Kontext der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auseinander. Dabei werden die Konzepte von ‚Identität‘ und ‚Interkulturalität‘ mit dem Entwicklungsbegriff in Beziehung gesetzt.

Als konkretes Fallbeispiel dient die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union mit der Regierung und der Zivilgesellschaft El Salvadors. Mittels der empirischen Sozialforschung soll die „Wirklichkeit“ der relevanten Akteure der EU-EZA erfasst werden. Jene Faktoren, die den möglichen Erfolg, aber auch Misserfolg der Entwicklungsprogramme und –politiken der EU in El Salvador beeinflussen werden analysiert. Bei näherer Betrachtung der sektorspezifischen Entwicklungspolitik und der thematischen Programme erkennt man das Interesse der EU die Region in den globalen Markt einzubinden. So werden in El Salvador, sowie in anderen Ländern Zentralamerikas, die notwendigen soziökonomischen Bedingungen dafür geschaffen. Bezieht man die technischen Probleme und die schwachen demokratischen Strukturen der Regierung mit ein, ist die Anwendung der Budgethilfe als Entwicklungsinstrument der EU in El Salvador höchst bedenklich. Es besteht somit die potentielle Gefahr, dass diese Mittel der Entwicklungszusammenarbeit als politisches Instrument verwendet werden, was nicht nur die bestehenden Machtstrukturen der salvadorianischen Gesellschaft aufrechterhält, sondern auch neue soziale Konflikte schürt.

Die EU-EZA unterschätzt die Bedeutung der Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozess El Salvadors. Dementsprechend werden Projekten

nichtstaatlicher Akteure nur relativ geringe Mittel zur Verfügung gestellt. Die Anwendung partizipativer Methoden bei der Durchführung zivilgesellschaftlicher Projekte ist weniger konfliktiv als die angewandten Methoden in der staatlichen EZA. Das fördert maßgeblich die autonome und nachhaltige Entwicklung des Landes. Die nichtstaatlichen Entwicklungsprojekte tragen aktiv dazu bei jene Faktoren sozialer Ungleichheit in der Bevölkerung zu reduzieren, die in den 1980er-Jahren zum gewalttätigen Konflikt führten, und welche noch immer nicht beseitigt werden konnten.

ABSTRACT

The recent trend in the field of development cooperation is mainly dominated by external factors that also influence the theoretic discourse of development. The actual rhethorican use of concepts such as *participation* and *partnership* have superseded the previously common paternalistic concept of development. However, this has not altered the existing asymmetric structures within the North-South relations. This fact is not only obvious in the relationship structures between the relevant actors in the field, but can also be observed within the technical personnel of the concrete projects. Furthermore, the actual practice of development cooperation is being influenced by the predominant neoliberal paradigm.

The present work reflects on the context of international development cooperation, and includes the roles of 'identity' and 'interculturalism' in the concept of development *per se*.

Here, the development cooperation practice of the European Union with the government and the civil society of El Salvador serves as a case study. The actual reality of the relevant actors in the development field is being studied by the means of empirical social research, and the factors that contribute to the potential success, or failure of the development programmes and politics of the European Union in El Salvador, are being analysed. A more detailed examination of the sectorial development politics and the thematic programmes of the EU, reveals their interest in integrating the Central American region into the global economic market. The design of the development projects of the EU in El Salvador, as well as in other Central American countries, clearly promotes the socioeconomic conditions necessary therefore. However, considering the technical problems within the development cooperation and the weak democratic structures of the government, the actual practice of the budget aid being apolitical instrument of the EU in El Salvador remains highly questionable. This practice shows a potential risk for development aid being used as a political instrument that not only maintains the current power structure within the Salvadoran society, but can also generate and fuel new social conflicts.

The importance of the civil society in the development process in El Salvador is

currently highly underestimated by the EU, which can be seen in the provision of comparatively low financial aid for non-state actors' projects. The utilization of participatory methods in the realization of civil society's projects is much less conflictive, than the methods being used in the governmental development cooperation. This significantly supports the autonomous and sustainable development of the country. The design and implementation of non-state actors development projects actively contributes to the decrease of social injustice in the society that had led to the violent conflict in the 1980s, and, which could not have yet been eliminated.

CURRICULUM VITAE

PERSONAL DATES

Name: **Eva**
Surname: **Suárez Dela (born Prevedel)**
Date of Birth: 8th of December 1982
Place of Birth: Leoben, Austria
Nationality: Austria
Email: eva.suarezdela@gmail.com

EDUCATIONAL BACKGROUND

Since 09/2003: Studies of International Development, Faculty of African Science at the University of Vienna, special focus on Latin American Development Politics
Since 09/2001: Studies of International Business Administration at the University of Economics and Business Administration Vienna
09/1993 - 06/2001: Secondary Education at the 'BRG Ringstrasse' Krems, with special focus on foreign languages and natural sciences
Graduation Date: 30th of May 2001 with distinction.

INTERNSHIPS AND STUDY EXCHANGE

02/2009 – 05/2009: Autonomous Field Research for Diploma thesis in San Salvador, El Salvador, with sponsorship from the University of Vienna (kWA);
08/2005 - 04/2006: Exchange studies (self-organized) at the University of Economics, Havana, Cuba, programme of 'Ciencias Empresariales', courses in socialist economy, the Cuban economic history
03/2003 - 07/2003: Internship with 'Horizont 3000' (Austrian Development Agency) in cooperation with 'DKA Dreikoenigsaktion-Support Office', Nairobi, Kenya

LICENSES AND CERTIFICATES

02/2009: DELE Certificate (Diploma of Spanish as a Foreign Language) Nivel Superior, granted in February 2009 by the Instituto Cervantes Vienna – 9.2 out of 10 points