

Cooperación Internacional al desarrollo: Los dilemas de las ONGD

IOSU PERALES :: 10/02/2017

Las ONGD son un instrumento político, económico y mediático de los gobiernos del norte

Tras más de cuatro décadas de existencia, el muy variado mundo de las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) vive hoy profundos dilemas. ¿Ayudar a la mera sobrevivencia de las mayorías sociales del Sur o apoyarles decididamente en la transformación de su forma de vivir? Esta interrogante debería ser el núcleo de toda reflexión y debate acerca del presente y futuro de la llamada Cooperación al Desarrollo, y por consiguiente del papel de las ONGD.

Las ONGD de los países del Norte desempeñan un papel importante en el sistema internacional. Manejan más del 10% de la ayuda al desarrollo que circula por el mundo. Con el término de ONGD me refiero aquí a instituciones con un grado de profesionalización y que al menos cuentan con una oficina y una o más personas en nómina. En los países europeos, la OCDE tiene referencia de unas 4000 ONGD. Estos miles de ONGD cuentan con recursos financieros provenientes de los gobiernos, municipios y otros fondos privados recolectados entre la población.

Sobre este universo de ONGD, desde redes, movimientos sociales y publicaciones alternativas, se vierten críticas al lugar que ocupan y a la función que ejercen de manera global. Estas observaciones son generalmente razonables en la medida en que expresan una preocupación respecto a la posible subordinación al papel que las instituciones económicas y políticas más poderosas que adjudican a las ONGD la función de *bomberos de la pobreza* y *ejército humanitario* destinado a sellar un hipócrita consenso moral en las sociedades del Norte.

Entre las críticas, las siguientes son las más recurrentes: las ONGD se mueven en un terreno que se aleja cada vez más de las posiciones solidarias; dependen de las donaciones de los gobiernos y agencias que subvencionan los proyectos; crean estructuras burocráticas y clientelares en los países del Sur donde intervienen; contribuyen a vaciar y desnaturalizar los movimientos sociales tradicionales; sustituyen al Estado en aquellas funciones sociales que le deben ser propias; generan en las poblaciones del Sur una cultura de la dependencia que se comporta como clientelismo; compiten entre sí. La presunción general de que las ONGD son un instrumento político, económico y mediático de los gobiernos que tratan de incluirlas en sus ámbitos de dominio no es una exageración.

Coincido en estas y otras preocupaciones, a las que hay que añadir la precariedad derivada de las políticas laborales de sustitución de personal cualificado por jóvenes contratados de acuerdo con el marco de la reforma impuesta por el Partido Popular. Muchas ONGD han descapitalizado recursos humanos y profesionales en aras de bajar sus costes mediante despidos.

Sin embargo entiendo que no puede interpretarse el trabajo de las ONGD de forma unívoca, y que es preciso distinguir entre la variedad de las mismas para localizar un buen número de organizaciones que sí están comprometidas con procesos sociales y luchas por el cambio político en clave popular. Ciertamente, un grupo de ONGD del Sur y del Norte trabaja en el impulso de procesos organizativos que articulan a bases campesinas y urbanas, a mujeres, indígenas, jóvenes, con un enfoque democrático, autogestionario y anti neoliberal.

Precisamente, es en este punto donde las críticas generalistas al fenómeno de las ONGD tienen su punto más débil: al no localizar en la variedad de ONGD la existencia de experiencias netamente positivas, se comete el error de emitir sentencias poco inteligentes y poco justas. Hay ONGD que pese a las dificultades actúan como independientes; son realmente solidarias y co-responsables de los problemas del Sur; están arraigadas en la sociedad; cuentan con bases sociales; tienen aspiraciones de hacer de su trabajo un elemento de transformación social.

En todo caso mi crítica a la llamada cooperación al desarrollo parte de la certeza de que, como práctica general y teoría, ha fracasado. Tras la segunda guerra mundial, la teoría que afirmaba que un crecimiento importante de los países centrales arrastraría tras de sí el crecimiento de los demás países, ha resultado ser lo opuesto a la realidad. Era una teoría evolucionista que subordinaba la cooperación al desarrollo económico de los países ricos, mientras asignaba ayudas-limosna a los países del Sur. Luego, el Consenso de Washington puso en el centro a los mercados y la cooperación internacional pasó a ser cada vez más funcional a ese objetivo central. Tras el fin de la guerra fría, sin la competencia de la Unión Soviética, incluso esas ayudas al Sur han bajado en interés. En realidad, aunque las palabras *cooperación al desarrollo* sigan encabezando los programas de ayuda institucionales (AOD), en lo que se piensa fundamentalmente es en amortiguar situaciones extremas y evitar males peores, cuando no simplemente en utilizarla como instrumento para intereses comerciales, como es el caso de la creciente ayuda ligada. Es un hecho por lo demás que las ayudas han descendido notablemente. La Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación han bajado sustancialmente los montos de donación, sobre todo vía ONGD.

Las instituciones económicas mundiales, los gobiernos y los organismos internacionales, hace mucho tiempo que han renunciado al desarrollo real de los pueblos del Sur. En realidad, el Norte tiene la convicción de que su propio modelo de vida, su bienestar, siendo impracticable a escala planetaria, se sostiene gracias a la desigualdad creciente entre regiones del mundo. Es por eso que de la apoteosis de las ONGD se ha pasado un escenario en el que la mayoría de ellas son prescindibles, ocupando su lugar las empresas. De hecho tanto la UE como la AECID española vinculan cada vez más la ayuda al desarrollo funcional a los tratados de libre comercio. La ayuda es enfocada como herramienta para paliar los daños colaterales de tratados lesivos para las poblaciones del Sur. Dando un paso más, la época actual está poblada de trampas: se llama *solidaridad* a lo que es en realidad una modalidad de mercantilismo en forma de créditos o de penetración empresarial o, como mucho, un asistencialismo incapaz de afrontar el problema estructural de la pobreza.

La ayuda humanitaria

El caso de la llamada ayuda humanitaria es paradigmático. Este tipo de cooperación es

creciente en las acciones de las ONGD, desplazando a los proyectos y programas productivos y sociales. Una mirada hacia las tendencias que apuntan los grandes donantes indica su intención de adjudicar a las ONGD mayor participación en acciones humanitarias y de emergencia, al tiempo que las acciones llamadas de desarrollo darán más oportunidades a empresas y agencias locales con alguna relación con los gobiernos. Existen de hecho ONGD especializadas en actuar en los casos de *daños colaterales*, bajo la protección de contingentes militares.

La estrategia de los grandes donantes tiene bastante lógica si consideramos que la cooperación para la producción, desarrollo de infraestructuras y transporte, comercialización, etc., es proclive a ser utilizada por distintos ministerios de los gobiernos del Norte en la búsqueda de ventajas, para lo que es más propio ir dando protagonismo a empresas y otros entes privados que a las ONGD. Por otro lado, es cierto que en momentos de catástrofes colocar a las ONGD en acciones televisadas tiene una triple ventaja: las ONGD tienen mayor credibilidad que los gobiernos locales en la distribución de la ayuda; son representativas de una sociedad que ve en su actuación un bálsamo moral; se sitúa a las ONGD en un plano de acción en el que difícilmente pueden incidir sobre procesos sociales y políticos, e impulsar movimientos sociales locales allí donde intervienen.

Del mismo modo, como la ayuda al desarrollo no podrá nunca alterar o suplir las medidas estructurales que actúan sobre la pobreza y la marginación, la ayuda humanitaria no puede alterar el rumbo de los conflictos. Antes bien, la ayuda humanitaria no es nada sin acción política y una idea de justicia. Al menos las ONGD, al actuar en este campo, pueden aprovechar la presencia en el terreno para hacer una ayuda humanitaria que denuncie la violación de los derechos humanos y contribuir a crear una opinión pública sobre las causas estructurales de la pobreza y los motivos que provocan las crisis humanitarias.

Parto de la idea de que hay colectivos a los que se les debe auxiliar desde la razón moral del mal menor. No todas las acciones solidarias están destinadas a transformar realidades; también es necesario aliviar el sufrimiento de millones de personas que tienen derecho a vivir sin ser por el momento sujetos de cambio social y político. Sin embargo hay dos modos de situarse ante el dilema de la ayuda humanitaria: con comodidad, con una actitud poco o nada crítica, o desde la incomodidad y el malestar, desde el ejercicio de la crítica.

En otros casos, la ayuda humanitaria es el paraguas de la prolongación de conflictos que la ONU no es capaz de resolver -caso Sahara- políticamente: la ayuda se utiliza para amortiguar la crisis y dejar que el tiempo pase y desgaste a una de las fuerzas en conflicto. Pero, por otro lado, la ayuda permite a los saharauis resistir sin rendirse. Como vemos un mismo hecho encierra contradicciones. En sentido positivo, mucha gente ha salvado la vida por la presencia de ONG extranjeras. Una ayuda humanitaria combinada con una vigilancia de los derechos humanos puede ser cuando menos interesante. En todo caso es interesante tratar que en el marco de las acciones humanitarias y de emergencia sea la propia población la protagonista con capacidad de decisión. Considerar a las personas beneficiarias como a alguien a quien hay que dar cuenta de las acciones, no sólo a las agencias e instituciones donantes.

En el caso de las ONGD con vocación de cambio social, su independencia tiene que

confrontarse continuamente con los programas y esfuerzos de cooptación neoliberales, lo que significa inicialmente un ejercicio de crítica a conceptos que, al ser manejados por organismos neoliberales, han cambiado por completo su sentido original. En segundo lugar, su oposición ha de pasar por construir estrategias alternativas que les permitan ser fieles a los movimientos populares, en tanto que acompañantes de procesos sociales de resistencia y de lucha por el cambio. ¿Existen realmente espacios reales para una acción positiva que acompañe eficazmente a los movimientos y las luchas populares en los países del Sur? La encrucijada es permanente y obliga a un referéndum diario, incluso de las ONGD más volcadas a lo social, en el ámbito de la llamada cooperación al desarrollo.

Hasta el momento, múltiples experiencias con organizaciones y movimientos sociales indican que sí es posible una cooperación alternativa desde la consciencia de las grandes limitaciones de este tipo de solidaridad y de internacionalismo; pero también desde la certeza de que las ONGD de vocación alternativa pueden impulsar con sus medios una matriz que articule, entre otros muchos, esfuerzos de economía popular con otros de poder local y democracia participativa; esfuerzos de lucha por el acceso a la tierra con otros de desarrollo de agricultura sostenible y cuidado de la biodiversidad; esfuerzos de organización social en la medida en que los proyectos no deben ser vistos como espacios separados y ajenos a las luchas generales.

Algunos principios básicos:

1. La población pobre y el principio de empoderamiento.

La cooperación al desarrollo debe tener como principio el protagonismo de las poblaciones destinatarias y de las organizaciones locales que las representan. La apropiación de los proyectos y programas por parte de las comunidades, sectores y organizaciones implicadas, constituye una condición elemental y a la vez decisiva, desde el primer instante de su identificación hasta el final de su ejecución. Este criterio esencial coloca a las ONGD internacionales en un lugar subordinado. Pero es importante hacer algunas precisiones:

Empoderamiento no significa trasladar a los pobres la responsabilidad plena de salir de su pobreza.

La idea del protagonismo de los pobres no debe entenderse, de ningún modo, como un eximente de las responsabilidades del Estado. Empoderamiento, en nuestro enfoque, tampoco significa cargar sobre las comunidades pobres la sostenibilidad de servicios básicos que son responsabilidad de las instituciones públicas. Es por ello que concebimos la cooperación al desarrollo en paralelo al fortalecimiento de organizaciones sociales que exijan de las autoridades políticas la implementación de medidas sociales.

Bien entendido, el empoderamiento es una herramienta básica; condición necesaria para el despliegue de estrategias económicas, sociales y políticas populares, construidas desde *abajo*. En la práctica ello nos lleva a asumir un criterio que consideramos importante: procuramos trabajar con aquellos sectores pobres conscientes de la necesidad de organizarse y de situar los esfuerzos por su propia sobrevivencia en el marco de un esfuerzo general de los pobres de un país por transformar la sociedad.

2. Principio de asociación con los socios locales.

Las llamadas comúnmente contrapartes o socios locales son los aliados con los cuales se

planean estrategias sectoriales, territoriales y nacionales. Con ellos se establecen una relación entre iguales, no jerárquicas, compartiendo diagnósticos y actuando de manera concertada, respetando siempre la iniciativa de las organizaciones locales.

De manera preferente se ha de trabajar por construir espacios estables y fuertes con socios locales que manifiestan un interés recíproco. Con estos socios locales hay que avanzar en el diseño y consolidación de estrategias de largo alcance, de modo que los instrumentos de la cooperación sirvan de manera coherente al impulso de procesos sociales. Este procedimiento representa el deseo de las partes de ir más allá de una sumatoria de proyectos, estableciendo parámetros multidimensionales (dimensión social, económica, política, cultural, transversalidades) para el desarrollo de estrategias integrales.

Desde este enfoque la solidaridad alcanza una concreción de organización-relación de alianzas que hace cómplices a ONGD locales y extranjeras en el marco de un proyecto, superando la clásica visión-relación basada en la asimetría del que da sobre el que recibe. Este enfoque se inscribe en una nueva internacional de la solidaridad y de la responsabilidad global, más allá de las fronteras.

3. El impulso de procesos sociales. La cooperación que propongo pretende animar y fortalecer procesos sociales, bien de carácter local-territorial, bien sectorial, bien de movimientos como los de mujeres. El concepto *proceso social* tiene en este caso un carácter multidimensional que abarca todas las facetas de la vida.

Los proyectos y programas aislados entre sí y del entorno, por muy buena lógica interna que tengan, son insuficientes para el logro de impactos verdaderamente transformadores. Se hace necesario que cada acción forme parte de una visión y de una dinámica práctica amplia liderada por las poblaciones y organizaciones locales. Es en la unión de sinergias, en la complementariedad de actuaciones y de actores donde encontramos los efectos multiplicadores que la cooperación necesita para alcanzar cuotas de desarrollo humano sostenible. De este modo la dinámica de proyectos que responde a una visión limitada y chata, debe ser superada por la dinámica de procesos que permite situar cada acción en el marco de una estrategia de largo alcance.

La participación en procesos sociales invita a comprender mejor la pertinencia de la cooperación al desarrollo que practican las ONGD, la necesidad de formular nuevos proyectos y programas que respondan de manera adecuada a los desafíos territoriales y sectoriales, y la conveniencia de consolidar alianzas que permitan ser más eficientes y lograr mejores impactos. Plantea asimismo un esfuerzo diligente para motivar la reunión de poblaciones locales y trabajar con ellas de forma estructurada.

4. El Desarrollo como construcción interna. Los principios de cooperación descritos nos conducen al principio de que el desarrollo humano sostenible es básicamente *una construcción interna*, no el resultado de la ayuda internacional ni de la intervención de las multinacionales y mercados globales. Un proceso que requiere una auténtica colaboración entre el Estado y las comunidades locales que toman responsabilidades en el marco de una reciprocidad. Esto es lo que llamo Desarrollo Endógeno Participativo que sitúa la economía popular, social y solidaria, en el centro de la intervención, lo que constituye no una técnica sino una opción política.

Este enfoque de desarrollo como construcción interna contiene varias dimensiones que combinadas son un pilar central en la lucha contra la pobreza: a) una dimensión social particularmente expresada en la revitalización de la sociedad civil; b) una dimensión humana representada en la mejora de los sistemas de educación, salud, empleo, rol de la mujer; c) una dimensión ambiental que se concreta en la valorización del medio ambiente como activo del desarrollo; d) una dimensión económica como impulso de la economía popular, social y solidaria; e) una dimensión democrática de fortalecimiento del poder local y de la participación activa de la población en los ámbitos de decisión; f) una dimensión de género que debe desplegarse en todas las demás.

Todo ello se traduce en el esfuerzo por dar apoyo a colectivos y comunidades que trabajan por alternativa económicas y de vida; el apoyo a organizaciones de autogestión y comunitarias; el respaldo a instituciones locales que promueven una democracia participativa; el apoyo a proyectos y acciones de gestión cuidadosa del medio ambiente; el impulso de programas que favorezcan la promoción individual y colectiva de las mujeres. Sobre este último punto, en la línea de lo ya expresado sobre la igualdad de hombres y mujeres, se debe asumir plenamente el enfoque de Género en Desarrollo como un pilar básico y decisivo de una visión alternativa del desarrollo que incorpore la economía del cuidado o feminista.

El desarrollo como construcción interna nos induce a definir el Territorio (local, comarcal, de micro-región) como el espacio por excelencia; actor decisivo que se erige en sujeto principal y en el que se reúnen las capacidades endógenas.

5. La Democracia en todas las dimensiones de la vida.

En los últimos años se viene prestando gran atención a los procesos de democracia política como garantes del Estado de derecho, de los derechos políticos y civiles individuales y colectivos. Las ONGD deben preocuparse, precisamente, en el hecho de que en la mayor parte de países en los que intervienen, las democracias son frágiles, minimalistas e inciertas. Su fragilidad es paralela a la altísima concentración del poder y a una enorme polarización social que nos permite hablar de sociedades desvertebradas con gran vulnerabilidad y realidades masivas de exclusión y marginación.

Constatamos que hay una gran distancia entre los ideales democráticos que se proclaman y las realidades prácticas. En este contexto es la propia cooperación al desarrollo la que se resiente al no encontrar el *habitat* sociopolítico idóneo para su sostenibilidad y para la acción coordinada entre sociedad civil y Estado. Es por ello que se han de concebir las acciones de las ONGD, no sólo como económicas, sino como un enfoque en la construcción social de nuevas modalidades democráticas que abran amplios espacios de participación de la sociedad. El desarrollo humano sostenible encuentra en la democracia participativa mejores posibilidades endógenas y mayor fuerza social concertada. Se trata por consiguiente de ir más allá de la democracia formal para dar lugar a un nuevo *contrato social* en el que las políticas públicas se orienten al mejor reparto de la riqueza y a la socialización de la política.

De acuerdo con lo anterior entendemos la gobernanza como el buen gobierno, no como mero orden público o paz social impuesta para el despliegue de planes neoliberales.

Precisamente la lógica neoliberal trabaja por debilitar la dimensión social del Estado, deslegitimando lo público, y es un hecho real que tratar de hacer de las ONGD, mediante transferencia de recursos, los nuevos gestores de servicios que históricamente han sido definidos como propios del Estado es un error. No comparto en absoluto este enfoque. Considero que la cooperación al desarrollo debe luchar por el rescate del Estado con políticas públicas sociales y progresistas, con calidad democrática. En este sentido debe establecerse el principio de unir sinergias entre Estado, comunidades, organizaciones locales y ONGD internacionales, en torno a estrategias desarrollo humano sostenible en lucha contra la pobreza estructural, desde la premisa de responsabilidades complementarias y distintas, nunca bajo la lógica de las privatizaciones.

La democracia es inseparable de los Derechos Humanos indivisibles. Ellos forman parte de principios vinculados también a la cooperación. En este sentido, como explicitación más clara y simultánea ampliación de los DDHH, se han de asumir los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) como una agenda permanente de toda acción de cooperación alternativa. Hay que trabajar desde el criterio innegociable de que los pueblos del Sur como los del Norte son sujetos de derechos y por consiguiente son de obligado cumplimiento por los gobiernos y organismos inter-gubernamentales.

www.elviejotopo.com

<https://www.lahaine.org/mundo.php/cooperacion-internacional-al-desarrollo-los>