

LAS ONGS DE DESARROLLO: DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS A INTERMEDIARIOS SOCIALES*

Koldo Unceta, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional - HEGOA-
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

1. Introducción

Las ONGs dedicadas a la cooperación al desarrollo han representado, a lo largo de varias décadas, la expresión del esfuerzo solidario de muchos miles de personas preocupadas por avanzar hacia un mundo más justo y equitativo.

Sin embargo, las ideas de justicia y equidad representan conceptos que a lo largo de la historia han estado sujetos a distintas interpretaciones, lo que ha derivado en diferentes estrategias de cara a su consecución. El desarrollo, idea que ha representado durante los cincuenta últimos años la meta capaz de asegurar el bienestar de las personas, también ha sufrido múltiples interpretaciones y ha estado sometido como concepto a no pocas controversias y debates.

Dichas controversias han tenido su reflejo -no podía ser de otra manera- en la concepción de la solidaridad y en el accionar de las ONGDs. Durante muchos años, la noción de desarrollo más extendida ha tenido un sesgo economicista que la ha reducido en la práctica a la búsqueda de la expansión de las capacidades productivas de la sociedad. Se pensaba que mediante el crecimiento económico se lograría de forma más o menos automática el bienestar humano, y que el desarrollo social sería la consecuencia de aquella expansión.

En lógica correspondencia, la cooperación al desarrollo debería centrar sus esfuerzos en canalizar todos aquellos recursos que pudieran contribuir a tal fin, con especial hincapié en los fondos financieros y la asistencia técnica. Esta forma de ver las cosas ha marcado la trayectoria de la mayoría de las ONGDs dedicadas a la cooperación las cuales, con distintos matices, han venido jugando un papel de intermediación entre las sociedades del norte y del sur, centrada principalmente en la captación y envío de recursos. Las ONGDs se han convertido así en organizaciones de especialistas en los problemas de las sociedades pobres, capaces de sensibilizar a la población sobre sus problemas, para recabar y canalizar la solidaridad hacia aquellas.

Sin embargo, los resultados de varias décadas de esfuerzos a favor del desarrollo, y las nuevas ideas surgidas en el debate sobre estas cuestiones, han venido a poner de manifiesto la necesidad de replantear algunos de los supuestos básicos sobre los que habían descansado las concepciones tradicionales del desarrollo y la cooperación. Los conceptos del desarrollo humano y de la sostenibilidad, han abierto una brecha en las convenciones existentes, situando los retos de la solidaridad en un plano parcialmente distinto. Promover el desarrollo y el bienestar en el mundo no aparece hoy tan ligado a la expansión de las capacidades productivas, sino a la ampliación de las capacidades humanas de las actuales y las futuras generaciones. Así las cosas, los retos del desarrollo se nos muestran hoy directamente relacionados con la redistribución de los recursos, y no tanto con transferencias compatibles con el mantenimiento de nuestro modo de vida.

Las consecuencias de ello de cara a la cooperación son evidentes: la tarea de ampliar las capacidades humanas requiere de una solidaridad participativa, de una solidaridad capaz de implicar al máximo de agentes sociales, de una solidaridad que ponga el acento en fortalecer la sociedad civil y sus organizaciones, de una solidaridad concebida en pie de igualdad con las contrapartes, de una solidaridad capaz de promover cambios profundos en las relaciones económicas y políticas internacionales. En este nuevo contexto, el papel de las ONGDs no puede seguir siendo el de grupos de gentes especializadas en recabar fondos o prestar asistencia sobre el terreno. Por el contrario, las ONGDs necesitan redefinir su función social desde una perspectiva más amplia, promoviendo la movilización del máximo de recursos

humanos en la tarea de la solidaridad y posibilitando que nuevos agentes se sumen a la cooperación.

Estas notas tienen como objetivo abordar esta cuestión, y tratan de aportar algunas ideas sobre la evolución de los conceptos de desarrollo y su impacto en la concepción de la solidaridad y en el rol de las ONGDs.

2. Modernización, crecimiento y cooperación para el desarrollo

Como se ha planteado más arriba, el renacer de las preocupaciones por el desarrollo surgido tras la segunda guerra mundial vino a plantearse desde la creencia de que el crecimiento económico, la expansión de la producción, sería la base principal para el logro del bienestar humano. Esta forma de ver las cosas ha constituido, en lo fundamental, el cuerpo central de las ideas sobre el desarrollo y la cooperación a lo largo de los últimos cincuenta años.

2.1. El surgimiento de las ONGs de cooperación al desarrollo

Las primeras ONGs dedicadas a la Cooperación para el Desarrollo, las denominadas de la primera generación, surgieron en un contexto histórico caracterizado por los grandes cambios operados en el panorama económico y político internacional tras el fin de la segunda guerra mundial.

Al calor de la descolonización, iniciada con la independencia de la India en 1947, del inicio de la guerra fría, y con el telón de fondo de la importancia de las materias primas de los países del Africa, Asia y América Latina, las relaciones Norte-Sur adquirieron una nueva dimensión en la que la cooperación al desarrollo iba a jugar un papel relevante.

La necesidad de un nuevo modelo para las relaciones entre antiguas metrópolis y nuevos países independizados, en el marco más general de las relaciones entre países ricos y pobres, industrializados y productores de materias primas, iba a propiciar que la cuestión del desarrollo se convirtiera en un elemento central para la recomposición de aquéllas. Diferentes motivos explicaban el interés de los países industrializados por la estabilidad, e incluso por el progreso económico, de las regiones empobrecidas del planeta. Por una parte, dichas regiones resultaban fundamentales como proveedoras de materias primas para las economías occidentales. Por otro lado, un mayor crecimiento económico de los países del Sur podía representar un mayor dinamismo para el comercio internacional y las exportaciones de los países más desarrollados. Y, en todo caso, el empobrecimiento, la inestabilidad, y el descontento de las sociedades del Sur representaba una amenaza capaz de traducirse en cambios políticos que pudieran alterar el difícil equilibrio Este-Oeste resultante de la guerra fría. En este contexto, favorecer el crecimiento económico de Africa, Asia y América Latina tenía un componente estratégico más allá de consideraciones morales.

El renacido interés por las cuestiones del desarrollo, tras el largo período de crisis de entreguerras, encontraría por otra parte un sólido apoyo en las corrientes económicas dominantes desde finales de los años cuarenta. De la mano de las teorías desarrollistas o de la modernización se estableció que la causa del llamado atraso de los países pobres estribaba en su incapacidad para generar crecimiento económico como consecuencia de la ausencia de ahorro interno, capaz de traducirse en capital y tecnología. La clave para romper lo que se denominó el "círculo de la pobreza" estaría en la capacidad para transferir capital, ahorro y tecnología desde los países industrializados hacia los países del Sur. Fruto de esta percepción de las cosas fue la creación de algunas de las principales instituciones financieras internacionales y agencias de desarrollo como el Banco Mundial, los Bancos Regionales, los Ministerios de Cooperación y Agencias gubernamentales, organismos de Naciones Unidas, etc.

De todas formas no serían sólo intereses económicos, o geopolíticos, los únicos que impulsarían el surgimiento de la cooperación al desarrollo. En efecto, las sociedades de los países industrializados jugaron también un importante papel en esta cuestión. No en vano, las

ideas democráticas, el humanismo, y la preocupación a favor de una mayor justicia social, salieron reforzadas tras el fin de la guerra y la derrota del nazismo, lo que contribuyó a un auge de las ideas solidarias y a una mayor toma de conciencia sobre la situación de las sociedades de los países menos favorecidos. Todo ello tuvo su expresión, entre otros, en la aparición de las primeras ONGDs dedicadas a la cooperación al desarrollo. Muchas de ellas surgieron vinculadas a las iglesias cristianas, si bien otras, de carácter más laico, vieron la luz de la mano de personas relacionadas de una u otra manera con países y sociedades de África, Asia o América Latina.

Esta primera generación de ONGDs vendría a sintonizar, en cuanto a sus propuestas y objetivos, con las ideas dominantes en la época sobre el desarrollo, con una forma de ver las cosas según la cual el progreso de los países pobres sería en lo fundamental la consecuencia de la modernización impulsada desde el exterior. De esta manera, el capital y la asistencia técnica externa serían piezas clave del proceso, y la cooperación al desarrollo uno de los principales instrumentos para su transmisión.

Así las cosas, la misión fundamental de las ONGDs sería la de transferir recursos hacia los países del Sur, jugando un papel complementario al llevado a cabo por los gobiernos mediante la puesta en marcha de proyectos y programas de carácter fundamentalmente asistencial. En consecuencia, la manera de entender las sus relaciones con el resto de la sociedad por parte de las ONGDs estaría muy condicionada por ese rol de intermediarios financieros y, por tanto, de recaudadores de fondos. Las ONGDs vendrían así a constituirse como organizaciones de "especialistas" en cuestiones de cooperación, con una base social cuya misión principal sería la aportación de cuotas y donaciones.

Por lo que se refiere a las relaciones con los gobiernos, la relación de complementariedad antes mencionada, acabaría por traducirse también en una relación de tipo económico en la medida en que buena parte de proyectos y programas de las ONGs comenzarían a ser cofinanciados con fondos públicos.

2.2. Las relaciones Norte-Sur y los nuevos planteamientos en la cooperación

Los años sesenta iban a marcar una nueva etapa en las relaciones Norte-Sur que repercutiría en la concepción y en la práctica de la cooperación al desarrollo, especialmente en las ONGDs.

Como se ha planteado más arriba, los análisis convencionales sobre el desarrollo habían hecho de la modernización impulsada desde el exterior la clave para solucionar los problemas de los países pobres, unos problemas que se consideraban fundamentalmente debidos a su atraso secular. La posibilidad de superar esa situación estaría por tanto directamente relacionada con las aportaciones de capital, tecnología y conocimientos que, desde los países ricos, pudieran canalizarse hacia ellos, y en ese contexto se inscribía la cooperación internacional para el desarrollo.

Esta forma de ver las cosas comenzó, sin embargo, a ser contestada desde diversos ámbitos académicos, sociales y políticos por entender que la misma ofrecía una imagen sesgada de los problemas de las sociedades del sur, y obviaba los efectos perniciosos derivados de unas relaciones económicas internacionales favorables a los países ricos. Desde esta óptica, el subdesarrollo no era tanto sinónimo de atraso, sino más bien la consecuencia negativa de la división del mundo entre países productores de materias primas y países industriales, y de las desiguales e injustas relaciones establecidas entre ambos grupos. El comercio internacional, se decía, era el vehículo a través del cual las riquezas de los países del sur iban a parar a los países ricos, como consecuencia de unos precios favorables siempre a éstos últimos. Junto a ello, gran parte de los beneficios generados por las inversiones extranjeras en los países pobres no revertían en nuevas inversiones en los mismos, sino que salían hacia el exterior contribuyendo así a aumentar los problemas.

Este tipo de diagnóstico sobre los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur vendrían a cuestionar en parte la validez de los programas de cooperación al desarrollo, en la medida en

que los mismos no eran capaces de contrarrestar los perniciosos efectos del comercio desigual. De poco valía -se venía a plantear- transferir recursos mediante la cooperación si luego se succionaban con creces a través de diversos mecanismos de las relaciones económicas internacionales. La concepción existente de la cooperación al desarrollo quedaba pues, en parte, en entredicho.

Sin embargo, ello no vino, sino al revés, a disminuir la importancia de los flujos de la cooperación. Significó, eso sí, la aparición de una corriente crítica que plantearía nuevas perspectivas y objetivos para la misma, lo que se concretó en el surgimiento de la llamada segunda generación de ONGDs. La característica principal de éstas fue el cuestionamiento del modelo asistencial de cooperación existente, en el que los beneficiarios estaban ausentes en todas las fases, siendo meros actores pasivos que recibían los beneficios. Frente a dicho modelo, las ONGDs surgidas en esta época propugnaron la necesidad de impulsar cambios en la esfera internacional, jugando en ese sentido un papel más político, así como una orientación más social y participativa en la concepción de los proyectos y programas de cooperación.

Con todo, más allá de las nuevas preocupaciones sociales y políticas, del papel concedido a la educación al desarrollo, incluso del carácter reivindicativo en favor de un nuevo orden internacional que marcaría el trabajo de muchas organizaciones, más allá de todo eso, la práctica de las ONGDs seguiría en buena medida condicionada por la financiación de proyectos y programas, aspecto éste que continuaría determinando sus relaciones con el resto de la sociedad. El papel más crítico de las ONGs no eliminaría su preocupación por la transferencia de recursos y la necesidad consiguiente de recaudar fondos, reafirmandose su papel como representantes del conjunto de la sociedad, para llevar la solidaridad a aquellos pueblos más necesitados de la misma. Y, por otra parte, la crítica de un orden económico internacional injusto, responsable de muchos problemas de los países del sur, no supondría aún la toma en consideración de los necesarios cambios en las sociedades del norte para hacer viable un modelo de desarrollo universalizable.

Por ello, aun con un nuevo perfil y una nueva lectura de los problemas del desarrollo y de las relaciones económicas internacionales, en esta etapa las ONGDs seguirían en lo fundamental jugando un papel de intermediación financiera capaz de llevar la solidaridad desde el norte hacia el sur del planeta.

3. Neoliberalismo, Globalización y Cooperación al Desarrollo

Tras los importantes debates sobre el desarrollo durante los años 50, 60, y principios de los 70, una nueva época iba a abrirse camino en el devenir de la cooperación al desarrollo. A ello contribuirían una serie de circunstancias que, con el telón de fondo de la crisis del modelo de expansión de postguerra, iban a modificar notablemente las relaciones económicas internacionales.

En efecto, cuestionado el modelo keynesiano de desarrollo, las doctrinas neoliberales se abrirían paso desde finales de los años 70 en el debate económico y político. Las posibilidades de crecimiento económico no estarían ya, de acuerdo con los dogmas neoliberales, en la capacidad del Estado de propugnar políticas adecuadas a tal fin, sino fundamentalmente en la liberalización de los mercados, la desregulación económica y la apertura al exterior. El acceso al poder de los partidos conservadores en buena parte de los principales países industrializados -gobiernos de Reagan, Thatcher, Kohl...- , la crisis de la deuda, especialmente su incidencia en América Latina, y el comienzo del derrumbe de las economías del este de Europa, serían los elementos principales que permitirían traducir los nuevos dogmas en propuestas concretas de reformas económicas y políticas encargadas de acabar con décadas de esfuerzos a favor del desarrollo. Todo ello acabaría concretándose en los programas de ajuste estructural llevados a cabo con el objetivo de reestructurar la economía y lograr determinados equilibrios macroeconómicos.

La puesta en marcha de los programas de liberalización y ajuste, supondría un giro radical respecto de lo que habían venido siendo las políticas de impulso del desarrollo llevadas a cabo hasta entonces. La acción consciente de los poderes públicos era sustituida por el mercado

como único instrumento supuestamente eficaz para asignar recursos, lo que afectaría directamente a la concepción y a la propia evolución de la cooperación al desarrollo.

En efecto, la cooperación al desarrollo encaja mal en la lógica neoliberal. Concebida inicialmente como un instrumento orientado a transferir recursos capaces de facilitar políticas públicas orientadas al logro del crecimiento, la cooperación aparece ahora como una interferencia innecesaria en el libre funcionamiento de los mercados. La pobreza, de acuerdo con las doctrinas neoliberales, no se soluciona mediante las políticas públicas, la redistribución de la renta a partir de la fiscalidad, la acción del Estado, o la cooperación internacional. Sólo un correcto funcionamiento de la economía, que permita a los mercados dotarse de la necesaria flexibilidad, permitirá los ajustes capaces de animar la inversión, estimular la creación de empresas, e incrementar el dinamismo económico, mediante los cuales será posible a medio plazo crear riqueza e incorporar a los menos favorecidos a los beneficios del capitalismo. Sin embargo, un problema de tales diagnósticos es, como tantas veces se ha señalado, que las mayorías pobres difícilmente pueden seguir esperando que se cumpla esa promesa tantas veces incumplida, por lo que el descontento, la inestabilidad, la violencia, y las crisis sociales y políticas acaban por dibujar los perfiles de una realidad que dista mucho de parecerse a la que se explica en los catecismos neoliberales. Pero en todo caso, la ortodoxia económica dominante acabaría por incidir en un declive de los fondos de cooperación -justificada muchas veces en base a sus escasos resultados-, así como en la aparición de cambios importantes en cuanto a su orientación.

Las consecuencias derivadas de las políticas neoliberales y la crisis de la cooperación al desarrollo influirían también en el papel de las ONGDs, las cuales han ido poco a poco concentrando su atención en dos campos principales. Por una parte, en la reclamación de mayores partidas presupuestarias para la cooperación, insistiendo en la necesidad de que los gobiernos respetaran al menos la recomendación del 0,7% del PIB, planteada por las Naciones Unidas desde comienzos de los años 70. Numerosas campañas llevadas a cabo en este sentido darían cuenta de esta preocupación, hasta el punto de convertirse las ONGDs en el principal baluarte de la defensa de la transferencia de fondos hacia los países del Sur, conformándose al mismo tiempo una suerte de alianza entre organismos de Naciones Unidas y ONGDs que encontrarían en los gobiernos de los países ricos el principal enemigo y la resistencia más fuerte para avanzar en programas de cooperación que supusieran mayor implicación financiera para éstos. Las dificultades de la Agenda 2000 en la Cumbre de Río, o la oposición a la propuesta 20/20 en la de Copenhague son tan sólo una muestra de todo ello.

Pero, por otra parte, las ONGDs han ido en los últimos años incrementando su presencia y su actividad en la identificación y ejecución de proyectos y programas a lo largo y ancho del mundo. Diríase que la menor implicación de los gobiernos en la cooperación ha obligado a las ONGDs a un esfuerzo suplementario el cual, por otra parte, reclama cada vez mayores sumas de dinero.

Un aspecto concreto pero de gran importancia en este cada vez mayor protagonismo de las ONGDs es el referido a la Ayuda Humanitaria. Desde los inicios de la cooperación hasta nuestros días, nunca como ahora las catástrofes humanitarias del más diverso signo han ocupado un parte tan significativa del trabajo en cooperación. La naturaleza de estas catástrofes es inseparable de la crisis del desarrollo y la generalización de políticas neoliberales que han agudizado las desigualdades, las agresiones al medio ambiente, los conflictos, y las guerras. En ese contexto, la necesidad de paliar el sufrimiento humano en unas y otras partes del mundo ha obligado a multiplicar los esfuerzos de las ONGDs, las cuales en algunos lugares se han convertido en la única esperanza para una población olvidada por los gobiernos y amenazada constantemente por los llamados "señores de la guerra".

Así las cosas, la necesidad de fondos financieros ha ido en aumento en los últimos años para poder hacer frente a todas estas cuestiones, y muchas ONGDs, principalmente las más grandes, han intensificado sus campañas de todo tipo orientadas a recaudar dinero, muchas veces con el apoyo puntual de medios de comunicación que han acabado por convertir la tragedia humana en un espectáculo. No es éste el lugar para enjuiciar estas campañas, tema que requeriría un análisis más detenido, pues son muchos los aspectos positivos y negativos

que confluyen en ellas. Pero en todo caso, lo que parece fuera de toda duda es que, al calor de las mismas, se ha acrecentado una idea de la cooperación muy centrada en la ayuda humanitaria, y en la que la aportación de fondos constituye la principal y casi única contribución de la ciudadanía. Las cuentas bancarias se han convertido así en el principal vínculo de unión entre las ONGDs y los ciudadanos, quedando la participación directa en los proyectos y programas de cooperación en manos de reducidos núcleos de especialistas, cada vez más cualificados, y necesitados de mayores y mejores equipos logísticos, de transportes y comunicaciones.

La conclusión que se deriva de todo ello es que las ONGDs han sufrido en general una importante transformación durante los últimos años. Por un lado han incrementado su proyección social e incluso su prestigio, a través principalmente de los medios de comunicación, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de una sobrelegitimación de las ONGDs, entendida ésta como la distancia existente entre su aceptación social, y su propia solidez, fuerza y capacidad de actuación. Pero, al mismo tiempo, esa mayor presencia social se ha traducido principalmente en una mayor incidencia en la recogida de fondos, en una acentuación de su perfil recaudador, en detrimento de una relación más profunda y activa con los distintos sectores de la sociedad, o de una mayor actuación en el campo de la educación al desarrollo y del debate social sobre las causas de los problemas que se pretenden paliar. Todo ello ha redundado, además, en una acentuación de la idea de la cooperación como un flujo unidireccional Norte-Sur, presentando los problemas de las sociedades pobres como algo propio de las mismas y diferenciado de nuestra realidad más cercana, lo que tiende a consolidar una noción de desarrollo en la que nuestro modelo social y económico no aparece cuestionado sino de tarde en tarde.

Cierto es que en el mundo de las ONGDs existe también un creciente debate sobre estas cuestiones y que no pocas voces reclaman un cambio en su actuación que prime menos las campañas de recogidas de fondos, ayudas materiales, o apadrinamientos, e incremente la labor de sensibilización, el debate sobre el desarrollo, y la mayor participación social en la tarea de la cooperación. Además, los últimos años han sido testigos de una importante participación de algunas ONGDs en campañas orientadas a promover cambios estructurales como las dirigidas a la condonación de la deuda, o en los debates internacionales en los que se discute el futuro de gran parte de la humanidad (cumbres...). Pero con todo, lo cierto es que la mayor parte de la actividad de muchas ONGDs ha ido centrándose cada vez más en incrementar su capacidad de llevar a cabo proyectos o acciones humanitarias, exigiendo para ello mayores fondos de los gobiernos, o recabándolos directamente de la sociedad a través de campañas. La fuerza del huracán neoliberal ha acabado muchas veces por convertir a las ONGDs en núcleos de resistencia capaces de seguir enarbolando la bandera de la cooperación, en un contexto en el que los principales grupos de poder parecen dispuestos a abandonar a su suerte a cientos de millones de seres humanos.

4. El desarrollo humano sostenible, sus implicaciones para la cooperación, y el papel de las ONGDs

Tras más de dos décadas de políticas neoliberales, nuevos problemas y nuevos retos se han puesto de manifiesto para el desarrollo y la cooperación internacional. Entre ellos destaca la necesidad de un replanteamiento de la propia noción de desarrollo y de los instrumentos necesarios para impulsarlo.

En efecto, durante los últimos años, nuevas propuestas han venido a poner el acento en los contenidos de la propia noción de desarrollo, de manera que éste se ajuste mejor a las aspiraciones y necesidades de los seres humanos y a las posibilidades de la naturaleza. De esta manera se han ido abriendo camino los conceptos de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible. La noción de Desarrollo Humano viene a plantear la expansión de las capacidades y libertades humanas como el aspecto prioritario, en tanto que la idea de Desarrollo Sostenible insiste en que la satisfacción de las necesidades actuales no se haga a costa de las futuras generaciones. El Desarrollo Humano Sostenible significa por tanto la ampliación de las capacidades humanas en una clave de sostenibilidad.

Las nuevas ideas sobre el desarrollo, concretadas en los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible, plantean diversos interrogantes y abren nuevos debates sobre el futuro de la cooperación. Entre éstos destacaremos dos: por un lado los temas de la redistribución; y por el otro, la cuestión de la expansión de las capacidades humanas.

4.1. Solidaridad y redistribución

El primero de estos asuntos afecta de lleno a algunos de los temas que se suscitan habitualmente en los debates sobre el desarrollo. ¿Es posible un DHS que no ponga en cuestión el modelo de desarrollo de los países ricos? ¿Puede seriamente plantearse la discusión sobre el concepto de DHS desvinculándola del debate redistributivo? La respuesta a estas preguntas, habitualmente negativa, obliga a abordar algunos temas que generalmente habían estado ausentes en el debate sobre la cooperación. La concepción tradicional del desarrollo había descansado sobre la idea de una tarta en continua expansión, de un incremento permanente de las capacidades productivas, lo que permitía pensar en la cooperación como un proceso que permitiera aumentar las de unos países sin afectar por ello a las de otros.

Hoy sabemos que esto no es así. Los graves problemas medioambientales han puesto sobradamente de manifiesto que el modelo de desarrollo actual no es sostenible: en el corto plazo descansa sobre la apropiación, por parte de una minoría, de la mayor parte de los recursos del planeta; y, a largo plazo, se basa en el expolio de buena parte de dichos recursos hasta llegar a poner en peligro la subsistencia de las futuras generaciones. El desarrollo, para que sea universalizable y sostenible, no puede basarse en el crecimiento ilimitado de las capacidades productivas, sino en una distribución más racional de los recursos.

Pero los problemas redistributivos difícilmente pueden plantearse al margen de la implicación social en la solución de los mismos. Sólo las sociedades con un cierto grado de conciencia sobre los derechos de las personas y la necesidad de garantizar colectivamente los mismos, son capaces de afrontar políticas redistributivas, es decir, capaces de aceptar, en mayor o menor grado, que la solidaridad tiene un coste, y que por tanto exige algunos tipos de renunciaciones.

La manera en que durante las últimas décadas ha sido difundida la cooperación al desarrollo ha asentado en nuestra sociedad una idea de la solidaridad basada muchas veces en ayudar a otros para que puedan superar sus dificultades, concebidas éstas como propias de otras sociedades, y sin relación alguna con nuestro modelo de vida. La literatura convencional sobre estos temas nos ha mostrado sociedades empobrecidas en el mejor de los casos por falta de recursos, de tecnología, de conocimientos, etc., y en el peor como consecuencia de su indolencia, y su ausencia de iniciativa.

Desde este punto de vista no es extraño que la cooperación haya sido concebida como una herramienta para aportar dinero, tecnología, conocimientos etc., que permitieran a dichas sociedades seguir la senda emprendida por los países industrializados, dejando a un lado otro tipo de consideraciones sobre la necesidad de afrontar el desarrollo como un objetivo común de toda la humanidad, el cual requiere profundos cambios no sólo en los países del Sur sino también en los del Norte, todo lo cual ha contribuido a alejar las preocupaciones redistributivas del debate de la cooperación.

Sin embargo, en los momentos presentes la cooperación al desarrollo debe ser planteada desde otra perspectiva que reconozca la necesidad de dichos cambios y que sitúe las necesidades de los pueblos y sociedades más desfavorecidos en el plano de los derechos, vinculando consecuentemente la cooperación al ámbito de las obligaciones. Pero esta forma de ver las cosas requiere que las sociedades del Norte asuman que la cooperación no puede seguir planteándose en clave de ayuda, asociada a la mayor o menor sensibilidad hacia el sufrimiento ajeno. Es preciso por el contrario una nueva idea de la cooperación dotada de una mayor base jurídica, que vincule la resolución de los problemas de las personas al respeto a sus derechos, y la garantía de éstos a las obligaciones de todos, lo cual exige una implicación

mucho mayor de las sociedades del Norte en el conocimiento y el debate sobre las soluciones colectivas.

La cooperación, en este contexto, no puede seguir siendo concebida como una mera transferencia de fondos sino que, por el contrario, ha de entenderse como una nueva colaboración entre los pueblos y las sociedades del mundo para establecer un marco de convivencia que garantice los derechos de todas las personas. Ello no obsta para que consideremos que una parte importante de esa colaboración deba descansar en una fuerte redistribución de los recursos que exige transferencias financieras y técnicas desde el Norte hacia el Sur muy superiores a las realizadas hasta el momento. La cooperación, desde este punto de vista, no debe abandonar la preocupación por la financiación del desarrollo y la transferencia de fondos a tal fin. La cuestión estriba en la manera en que ello se plantee en el marco más de la cooperación. Como ya se ha planteado a lo largo de estas páginas, el papel central de las ONGDs durante las últimas décadas ha estado centrado en la financiación y ejecución de proyectos y programas, para lo cual su función recaudadora y de intermediación financiera ha constituido una de sus características principales, sin que los esfuerzos llevados a cabo por algunas en el campo de la educación al desarrollo haya podido contrarrestar esta tendencia. Sin embargo, las necesidades derivadas de una noción de la cooperación basada en el objetivo del Desarrollo Humano Sostenible y en la defensa de la ciudadanía y los derechos universales, plantean nuevos retos y exigen de las ONGDs un importante esfuerzo para involucrar al conjunto de organizaciones y agentes sociales en la tarea de la solidaridad.

En este nuevo marco de reflexión, no se trata ya de recabar el apoyo de la sociedad para una labor específica de las ONGDs. Se trata de que la propia sociedad participe en la tarea de la solidaridad empezando por cuestionar el modelo de desarrollo actual. Y en esa tarea tienen un importante papel que jugar los sindicatos, las asociaciones de defensa de los derechos humanos, los grupos ecologistas, los colectivos de mujeres, las agrupaciones profesionales... involucrándose directamente en el conocimiento de otras realidades como única manera de replantear su labor desde una perspectiva más global y solidaria, vinculando las reivindicaciones más próximas con los derechos y las necesidades del conjunto de la humanidad. En ese sentido, todas las ONGs y grupos sociales organizados, y no sólo las conocidas como ONGDs tienen un importante papel que jugar.

4.2. Solidaridad y expansión de las capacidades humanas

El segundo gran tema suscitado a la hora de establecer relaciones entre los nuevos conceptos de desarrollo y la cuestión de la cooperación, es el que se refiere a los objetivos específicos que ésta debe plantearse. Como se ha venido insistiendo, la cooperación al desarrollo surgió desde la preocupación por transferir recursos financieros y técnicos hacia aquellas sociedades más desfavorecidas con el fin de contribuir a su modernización y al crecimiento económico.

Dicha concepción de la cooperación o de la ayuda ha tenido su plasmación en un amplio abanico de acciones que han ido desde las más complejas y con mayor dotación de recursos financieros y tecnológicos, hasta las más sencillas centradas en proyectos asistenciales. Ello ha dado lugar a la puesta en escena de una batería de programas y proyectos que se han venido clasificando como cooperación financiera, técnica, o humanitaria, y que se han traducido en propuestas con un mayor o menor contenido social. Las ONGDs, por lo general, han venido ocupando un espacio en la cooperación centrado en la puesta en marcha de proyectos más pequeños, y destinados a grupos de beneficiarios específicos, en tanto los gobiernos y agencias multilaterales han financiado normalmente programas más amplios orientados a la creación de infraestructuras, la transferencia o venta de tecnología, la promoción de empresas, etc. Pero más allá de estas diferencias ha prevalecido una visión de la cooperación basada en la idea de países donantes y países beneficiarios, es decir, de unos que podían aportar recursos y conocimientos que los otros no tenían.

Esa concepción de donantes y receptores de la ayuda ha reforzado constantemente una concepción de la misma basada en la transferencia de bienes materiales o de asistencia técnica, haciendo que las ONGDs se convirtieran en intermediarios entre lo que unos daban - las sociedades del norte- y lo que otros recibían - las sociedades del sur-. Así las cosas, la

solidaridad ha ido dotándose de un perfil cada vez más paternalista, que se ha visto agravado con la repetición de catástrofes humanitarias y las campañas llevadas a cabo para paliar sus efectos.

La cuestión del desarrollo humano, la preocupación por la expansión de las capacidades y libertades humanas como la clave de los procesos de desarrollo, obliga a replantear también estas cuestiones. Si el desarrollo es un proceso de ampliación de las capacidades, la cooperación debe centrar su atención en aquellos aspectos que contribuyan a ese fin.

Desde esta perspectiva, la preocupación esencial debe ser la de contribuir a potenciar la sociedad civil y sus organizaciones, a incrementar la capacidad de participación de la gente, a aumentar su seguridad y la protección de sus derechos, en definitiva, a dar más poder a los sectores más desfavorecidos de cara a que puedan ser agentes y dueños de su propio desarrollo.

Ello afecta evidentemente al tema de la participación de las contrapartes en la identificación y gestión de los programas a poner en marcha. Pero también a la preferencia que la cooperación debe tener por aquellas acciones orientadas a promover los derechos humanos, a fortalecer las organizaciones sociales, a potenciar el rol de las mujeres en igualdad de condiciones respecto a los hombres, a la expansión de la educación y de los conocimientos, a defender una mayor equidad, etc. La cooperación, en suma, no puede seguir planteándose en clave de donación de recursos o de asistencia técnica, sino desde la búsqueda del empoderamiento de las sociedades, lo que puede incluir transferencias de recursos o de conocimiento, pero en ningún caso entenderse como una relación entre donantes/agentes activos de la cooperación y beneficiarios/sujetos pasivos del desarrollo.

La apuesta por una solidaridad basada en el empoderamiento, en la apuesta por contribuir a la expansión de las capacidades y libertades humanas, tiende a situar en otras coordenadas el papel de los agentes que tradicionalmente han venido ocupándose de estos temas, y especialmente de las ONGDs. Estas ya no pueden ser consideradas principalmente en su función de intermediarias financieras, en el papel de dar a conocer los problemas de otras sociedades para recabar el apoyo con el que llevar a cabo proyectos y programas. La tarea de fortalecer las sociedades del sur, de promover la expansión de sus capacidades y libertades, requiere un tipo de solidaridad en la que todos los agentes sociales, y no sólo las ONGDs, tienen un papel que jugar.

5. Algunas conclusiones y propuestas

De todo lo planteado hasta ahora se deduce una cuestión principal: la conveniencia de replantear la función social de las ONGDs, modificando su actual rol como agentes especializados en la solidaridad, tarea en la cual al resto de la sociedad apenas le cabe otro papel que el de contribuir a la financiación de sus actividades. En este sentido, las ONGDs deberían tal vez encarar su futuro dinamizando la solidaridad del conjunto de la sociedad y permitiendo que sea ésta la que asuma, a través de sus distintas organizaciones y entidades, la responsabilidad de la misma. Una labor de intermediación social que permita incorporar a nuevos sectores a la tarea de la solidaridad, evitando que ésta sea concebida como algo propio de especialistas, de la misma manera que otras instituciones se dedican a diferentes fines.

La defensa de la labor de intermediación social como prioridad de las ONGDs, frente a la preocupación casi exclusiva por su papel de intermediación financiera requiere plantearse, entre otras, las siguientes cuestiones:

- La educación en la solidaridad debería ser considerada como una tarea central. En los momentos actuales es necesario implicar a las sociedades del norte en el conocimiento y el debate sobre los problemas que afectan a las sociedades del sur y al conjunto de la humanidad. En ese marco, es imprescindible plantear los problemas del desarrollo como tarea común - reconocer la no validez de nuestro modelo- y no sólo como asignatura pendiente de los países del sur.

- El conocimiento directo de los problemas es a veces la mejor manera de avanzar en la educación al desarrollo y en la implicación de nuevos grupos en la tarea de la solidaridad. En ese sentido, es interesante que las ONGs puedan buscar fórmulas para que nuevas gentes se impliquen en dicho conocimiento directo (brigadas de jóvenes, programas de intercambio y acogida, vinculación de nuevos sectores a proyectos y programas...). Es preciso partir de la idea, tantas veces expresada, del efecto multiplicador que supone el conocimiento directo de los problemas.

- Es necesario trabajar en el conocimiento y el establecimiento de vínculos estables entre sectores sociales con problemáticas parecidas de países del norte y del sur. Las experiencias de hermanamiento no deberían reducirse a los Ayuntamientos, sino extenderlas a otros ámbitos como las escuelas, hospitales, centros de salud, colectivos de trabajadores, universidades...). Hermanamientos que signifiquen conocimiento mutuo, intercambio de ideas y de personas, apertura de miras, etc...

- Sería conveniente preocuparse menos de que los proyectos los haga la ONGD, y más por la implicación social en los mismos. No se trata tanto de quién hace las cosas sino de cómo y porqué se hacen. En ese sentido, debería favorecerse que la gente (colectivos sociales concretos) se implique en el impulso de los proyectos o programas de solidaridad, antes que preocuparse porque den dinero a la ONGD para que ésta haga. En definitiva, poner más el acento en la participación que en el dinero.

- Es preciso favorecer la idea de que todo el mundo tiene un hueco y un papel en la solidaridad, más allá de aportar dinero. Y ello implica trabajar para buscar y encontrar ese hueco, huyendo de la idea de las ONGDs como los protagonistas de la solidaridad, y avanzando hacia un nuevo papel como "facilitadores".

- Algunas ONGDs deberían llevar a cabo su labor desde un contacto más estrecho con la sociedad, salir más de las sedes propias y de las sucursales bancarias, para ampliar las relaciones con los movimientos sociales (sindicatos, mujeres, ecologistas...). Establecer y fortalecer esos vínculos, implicarse más en la realidad más próxima que les rodea, es la única manera de dar una perspectiva global y solidaria a las relaciones entre nuestra sociedad y las sociedades del sur.

- En relación con lo anterior, es preciso ampliar la presencia de las ONGDs en los debates globales: medio ambiente, derechos humanos, agricultura, población, derechos laborales... Participar en los debates que, como los planteados en Seattle, condicionan el futuro del desarrollo y resultan importantes para la orientación de la solidaridad.

Fortalecer esta faceta de intermediación social de las ONGDs favoreciendo que nuevos sectores se incorporen a la solidaridad, representa, además, una serie de ventajas en relación con las concepciones tradicionales sobre el trabajo de aquéllas:

a) No perjudica, sino al revés, el necesario flujo de recursos financieros del norte hacia el sur, dando a éste una mayor consistencia, enmarcándolo en un planteamiento redistributivo, y vinculándolo a la necesidad de cambios globales.

b) Permite incrementar las fuerzas sociales que defienden la solidaridad internacional y el incremento de los compromisos públicos con la tarea de la cooperación.

c) Permite avanzar en la defensa de cambios jurídicos que planteen la cooperación en clave de derechos y obligaciones, en el camino hacia la ciudadanía universal.

d) Aumenta la conciencia colectiva sobre los problemas del desarrollo y fortalece las posiciones de los movimientos sociales y alternativos en los debates internacionales.

e) Contribuye a una mayor toma de conciencia sobre los retos del desarrollo en nuestras sociedades, y al impulso de los cambios necesarios en las mismas para hacer viable un desarrollo sostenible a escala global.

f) Favorece, en general, la ampliación de conocimientos, las ideas universalistas, y la conciencia colectiva sobre los problemas del conjunto de la humanidad.

La cooperación para el desarrollo cuenta ya con medio siglo de existencia. El papel jugado en ella por las ONGDs ha sido fundamental a lo largo de todos estos años. Sin embargo, en el momento presente, los retos del desarrollo humano sostenible exigen una revisión y reformulación del trabajo de las ONGDs que sitúe a éstas en una perspectiva de trabajo de mayor alcance y profundidad. Nuevos agentes sociales reclaman su presencia en la cooperación, y las ONGDs deben contribuir a encauzar estos esfuerzos. La solidaridad no puede ser patrimonio de nadie, sino una hermosa tarea en la que implicar al mayor número de personas y organizaciones.

Fuente:

Notas para la discusión sobre las relaciones entre las ONGDs : y otros agentes sociales. Conferencia ONGDs 2000. Bilbao, 13 al 15 de abril del 2000.