

Las ONGs en las estrategias del nuevo orden mundial

EDUARDO HERNÁNDEZ*

Introducción

El creciente auge de las ONGs y el fuerte apoyo que éstas reciben en el plano Institucional, coincide con el momento en que las políticas de ajuste adquieren un carácter marcadamente neoliberal.

En una primera impresión pudiera entenderse que el impulso dado al movimiento de ONGs se produce para compensar de algún modo las consecuencias negativas de estas políticas para gran parte de la población mundial. Este carácter paliativo ha sido criticado desde sectores progresistas por considerar que este tipo de acciones pueden mitigar algunos problemas, pero no abordan las causas que los generan. Asimismo, se señala como contradictoria la relación entre el modelo neoliberal y sus políticas de ajuste con la intervención de las ONGs en el mundo subdesarrollado. Son posiciones antagónicas, aunque ambas impulsadas desde las mismas Instituciones. Con menos frecuencia se denuncia que las denominadas «respuestas alternativas», propugnadas por las ONGs del mundo desarrollado para el tercer mundo, en ningún país industrializado se pueden poner en marcha.

No hay duda que estos aspectos y otros elementos de las críticas actuales deben ser tenidos en consideración, sin embargo se muestran insuficientes para explicar las contradicciones e interrogantes en los que se mueven estas organizaciones.

Desde nuestro punto de vista se hace necesario ir más lejos y encontrar la lógica que relaciona el neoliberalismo y las ONGs. Este análisis parte del hecho de que el denominado *Nuevo Orden Mundial* tiende a imponer mecanismos cada vez más globales, en los que todos los agentes cumplan su papel en

* SUR (ONGA).

un proceso marcado por la liberalización y la privatización. No parece que las ONGs puedan ser ajenas a este proceso, ya que su presencia se promueve desde todos los ámbitos, especialmente desde las instituciones más comprometidas con el proyecto neoliberal.

De igual forma se puede constatar que de forma creciente las ONGs tienden a sustituir a la acción pública favoreciendo los procesos de privatización y, aún cuando en apariencia su imagen esté alejada de un carácter mercantil, su funcionamiento y actividad se ajustan a la implantación de las estructuras de mercado como forma esencial de relación.

Retos y problemas

La preocupación por el papel que cumplen las ONGs en los procesos conocidos comúnmente como Cooperación para el Desarrollo no es nuevo ni carece de respuesta. A estas alturas existe evidencia suficiente para constatar el fracaso de las políticas de desarrollo preconizadas por los organismos económicos internacionales y las dramáticas consecuencias que están teniendo para una gran parte de la población mundial.

Desde este punto ya se pueden distinguir las primeras disyuntivas dentro del conjunto de las ONGs. Hay quien considera que la situación denunciada es el resultado de errores en la aplicación del modelo y que es precisamente en la profundización de sus mecanismos donde habrá que insistir para corregirlos. Es el caso de algunas ONGs que plantean el desarrollo sostenido como salida al subdesarrollo y la profundización en los mecanismos financieros y productivos acordes con el mercado de libre competencia. Hay quién centra su análisis en la crítica al nuevo Orden Mundial y la intensificación de las políticas neoliberales; como paradigma de esta actitud se puede citar el concepto de *desarrollo sustentable* como alternativa. También hay que señalar algunos casos que estiman que es la naturaleza del sistema político-económico imperante la que da lugar al panorama que contemplamos. El capitalismo en su dinámica de acumulación no admite alternativas en un mundo que domina globalmente.

Estas diferencias son bien conocidas en los ámbitos ya consolidados de la Cooperación para el Desarrollo —organismos institucionales, ONGs, expertos—; se conocen parcialmente en los espacios próximos —voluntarios, activistas,...—; y son del todo desconocidas para la población en general, que se suele orientar por las señas de identidad de las organizaciones y sus mensajes, referidos a estereotipos fácilmente identificables, fundamentalmente los de carácter religiosos y profesional.

No obstante los motivos de preocupación de las ONGs no quedan circunscritos a la concepción del modelo de desarrollo actual o a las contradicciones entre las políticas de ajuste y los modelos que estas organizaciones preconizan.

Preocupa el vertiginoso crecimiento del número de organizaciones, la cuantía de los recursos que se manejan, la extensión de las actividades y las nuevas relaciones con las instituciones de ámbito internacional. Estas circunstancias generan dificultades e incertidumbres, hasta el momento paliadas por la sensación de euforia que transmite un momento de crecimiento y expansión. Asimismo son motivo de interés e incertidumbre los nuevos espacios que se abren en torno a la consideración de las ONGs como organizaciones representativas de la sociedad civil y por tanto portavoces de la población; nuevos roles que se adquieren de la mano de las Instituciones nacionales e internacionales, verdaderos dinamizadores de este nuevo papel.

En un momento de auge en el que persisten frenos y deficiencias administrativas, se configuran las críticas a la cooperación española para el desarrollo, señalándose entre otros aspectos la escasa articulación de las políticas nacionales con las políticas comunitarias, la supeditación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a la política exterior y de comercio, la incoherencia interna en el plano jurídico—legal y la ausencia de una estructura profesionalizada en la administración.

Son también puntos de atención, no exentos de conflicto para las ONGs, las críticas desde sectores de base de los movimientos de solidaridad y las discrepancias en el seno de movimientos protagonistas de la actividad en la calle, sobre todo la apertura de espacios de acción donde se analizan, debaten y critican los modelos de desarrollo y las instituciones que los preconizan, donde además el corporativismo de las ONGs es minoritario. Esta situación se puso en evidencia durante el foro alternativo «Las otras voces del planeta» cuando la Coordinadora de ONG Para el Desarrollo se retiró del foro al sentirse en minoría ante un discrepancia de carácter político.

La imagen de las ONGs ante la opinión pública, sustentada en los medios de comunicación y en la propia propaganda de estas organizaciones, mantiene el discurso de una actividad abnegada, sostenida por hombres y mujeres altruistas y valerosos. Es difícil prever por cuánto tiempo y en qué condiciones se puede mantener este discurso, que evidentemente no está en posición de afrontar elementos críticos. Como medio para afianzar esta imagen, se están tomando iniciativas para establecer un Código de Conducta, como guía para encauzar las actividades de las ONGs manteniendo el adecuado nivel de «prestigio».

Dificultades para la identificación

Para las Naciones Unidas se trata básicamente de entidades de carácter privado. Otros trabajos reconocen que la sigla ONGD no tiene un significado normalizado, entre otros motivos porque tampoco es fácilmente delimitable la naturaleza y peculiaridad de las ONGs que trabajan en la Cooperación al

Desarrollo, porque son muchos y controvertidos los intereses —desde dentro y desde fuera— que confluyen en estas organizaciones.

Para el BM el trabajo de las ONGs debe enmarcarse dentro de programas compensatorios temporales para aliviar los costos políticos y sociales de las estrategias de ajuste estructural impulsadas por el BM y el FMI.

Otros autores definen a las ONGs como organizaciones no administradas por gobiernos, sin ánimo de lucro, que dirigen sus acciones en particular a los sectores más pobres de la población y cuyas actividades pretenden no sólo satisfacer necesidades puntuales sino promover valores y actitudes tendentes a un cambio social basado en criterio de justicia, equidad, democracia, participación y solidaridad.

Para hacer frente a esta situación con frecuencia se recurre a su clasificación según diferentes criterios: por su naturaleza y estructura, por su ámbito geográfico, por sus objetivos y orientación de su trabajo, por los destinatarios de su acción, por el modelo social que buscan implantar, etc.

Lo elemental desde el punto de vista descriptivo y la pobreza desde el plano de análisis que caracterizan estas tipificaciones, no permiten una aproximación al conocimiento de las ONGs.

Estas carencias se hacen aún más evidentes en las declaraciones de principios proclamadas por estas organizaciones en las ocasiones en que es necesario mostrar el carácter que anima su conducta.

A modo de ejemplo reproducimos algunos de los acuerdos del Foro Internacional de ONGs y movimientos sociales de Río en 1992 publicados en el libro *Construyendo el futuro* editado por el M.O.P.T.:

los firmantes de este tratado (...) organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, independientes de las autoridades públicas y de grupos comerciales (...) prometemos dedicarnos a mejorar nuestra cooperación política y democrática, nuestro control y capacidad de negociación, a través de un proceso solidario de información, diálogo y de intercambio de experiencias y acciones (p. 41).

En este mismo documento se aprueban como «código de conducta para las ONGs», entre otros los siguientes puntos: servir fielmente a la gente dentro de nuestra comunidad; arraigarse en temas locales, tener un código ético para el personal; promover la justicia y la igualdad, aliviar la pobreza y preservar la identidad cultural; comprometerse a mejorar el medio ambiente global-físico, biológico y humano; tener una estructura salarial justa; estar del lado del pueblo y no imponerles sus propios objetivos; evitar la corrupción tanto material como espiritual. (pp. 63-64).

Llegado a este punto parece que las clasificaciones, tipificaciones y declaraciones ético-morales sobre la naturaleza de las ONGD ponen de manifiesto el vacío existente en el análisis del papel que cumplen en el comple-

jo entramado donde se desarrolla su actividad. Se trataría por tanto de integrar de forma coherente su papel en el sistema de relaciones en el que operan.

Surgimiento del movimiento de ONGs en el Estado español

En 1982 apenas una decena de ONGs fundan la Coordinadora de ONGs. La mayor parte de ellas pertenecían a la tradición eclesiástica.

Esta situación se corresponde con la consideración del Estado Español como país desarrollado a partir de 1981, que hasta pocos años antes había sido receptor de ayudas. La opinión pública desconocía la existencia de ONGs y la cooperación con el Tercer Mundo era asimilada con campañas de caridad.

Sin embargo, fuera de este ámbito existía un fuerte movimiento de solidaridad con gran cantidad de militantes y activistas que trabajaban sobretodo entorno a Centroamérica y el Sáhara. Este movimiento supo captar recursos materiales y humanos y llevó a cabo numerosas acciones de cooperación, sensibilizando a la población y sobretodo creando una corriente política de reconocimiento a las luchas por la emancipación de los pueblos. La estructura de los grupos de solidaridad tenía implantación en todo el Estado y su participación fue decisiva en campañas de alto contenido político como el referéndum sobre la OTAN.

En este movimiento lo «no gubernamental» y lo «antigubernamental» se fundían en una alternativa práctica de cooperación y solidaridad por el desarrollo y la emancipación del Tercer Mundo.

Varios acontecimientos vendrán a cambiar radicalmente esta situación. A mediados de los 80 se crea la SECIPI y se inician los programas de cooperación para el desarrollo. La cooperación oficial se nutre de cooperantes, en parte procedentes de organizaciones de solidaridad, los recursos oficiales abren nuevas áreas de actividad y es frecuente encontrar entrelazados a la cooperación oficial y las solidaridades militantes, fundamentalmente en el caso de Nicaragua.

La pérdida del referéndum de la OTAN produjo un importante retroceso en las organizaciones de solidaridad. En paralelo fue produciéndose un incremento de la actividad oficial en el campo de la cooperación. Como consecuencia de esta nueva situación surgen un número importante de ONGs, vinculadas inicialmente a la solidaridad pero que en poco tiempo extienden su actividad hacia las áreas que las instancias oficiales ofrecen como prioridades para la cooperación.

La pérdida sandinista de las elecciones en Nicaragua, el hundimiento del denominado socialismo real y el retroceso de las alternativas de izquierda, acompañan al crecimiento imparable de un nuevo modelo basado en la cooperación a través de las ONGs.

La extensión de esta actividad, prácticamente desconocida y ajena para la mayor parte de la población, ha estado acompañada de un considerable despliegue propagandístico basado especialmente en los aspectos de ayuda humanitaria frente a situaciones de extrema necesidad.

Pero el soporte publicitario, a través de los medios de comunicación y por iniciativas de las propias ONGs, necesitaba respaldo popular para consolidar un modelo en crecimiento que consume recursos estatales.

El trabajo de la Plataforma del 0,7% en su manifestación pública durante el otoño de 1994, otorga carta de naturaleza, propiciando el carácter de reivindicación popular a las demandas de ayuda al Tercer Mundo. Posiblemente se trata de la primera ocasión en que una reivindicación frente a un gobierno es compartida por éste y una movilización en la calle es aplaudida unánimemente por todos los grupos políticos y los medios de comunicación que con independencia de sus tendencias expresaron su adhesión a esta campaña.

La revolución conservadora de los 80

La década de los 80 enmarca la revolución conservadora, que culmina con la desaparición del bloque del Este Europeo y la consolidación del Nuevo Orden Mundial. La lógica del proyecto neoliberal que conduce los actuales modelos de desarrollo, establece sus bases entorno a la liberalización, la privatización, la estabilidad y la seguridad. Los dos primeros términos corresponden a su significado en el lenguaje común y las acciones más características entorno a ellas se centran en la disminución del gasto público y en servicios sociales, la privatización de los sectores públicos que pueden generar beneficios y la liberalización de los mercados de trabajo.

Estas políticas de ajuste permiten afianzar los procesos de acumulación económica, las consecuencias para la población se justifican como problemas derivados de «atrasos» o «fallos» tanto en los mercados como en los gobiernos.

Los términos de estabilidad y seguridad deben entenderse como la estabilidad social que permita asegurar el funcionamiento de las mecánicas establecidas. La tensión y la violencia que pueden devenir como resultado de las condiciones a las que se somete a una gran parte de la población, requiere un incremento de las funciones del Estado como instrumentos de control social. Sin embargo la estabilidad social no sólo recaerá sobre la acción pública, también requiere la contribución de organizaciones no gubernamentales que contribuyan al control de la sociedad civil.

En 1994 la CEPAL advertía sobre la necesidad de enfrentarse a estos riesgos «al acercarse la humanidad a un nuevo milenio, persisten —aunque

en un contexto cambiante— alguno de los fenómenos cuya superación se ha invocado para justificar los grandes movimientos sociales y políticos del pasado: la marginación, la exclusión, la extrema pobreza y la desigualdad.

La respuesta esta protagonizada por los grandes centros de poder a escala internacional y regional: FMI, BM, UE, TLC, etc., y cuenta con una aceptación cada vez mayor por parte de los gobiernos.

Los contenidos neoliberales de esta respuesta fueron formulados en el *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1993 editado por el PNUD, que no deja resquicio a interpretaciones cuando señala:

...las batallas ideológicas del pasado se están sustituyendo por una asociación muy pragmática entre la eficiencia del mercado y la solidaridad social».

... es necesario reformar los mercados a fin de brindar a todos acceso a los beneficios que estos mercados pueden aportar».

La mejor forma es desencadenar el espíritu empresarial del pueblo, aceptar riesgos, competir, innovar, determinar la dirección y el ritmo de desarrollo.

No obstante el Informe del PNUD de 1993 planteaba algunas dudas sobre el modelo. Si bien «la forma más eficiente de participación en el mercado es el acceso a un empleo productivo y remunerado (...) es evidente que no ha sido así. A lo largo de los tres últimos decenios la tasa de crecimiento del empleo en los países en desarrollo ha sido aproximadamente la mitad que la de producción», añadiendo que «los mercados, que en teoría están abiertos a todos en la práctica excluyen a las personas cuya pobreza hace que aparezcan como poco dignos de crédito».

La solución de este problema se encuentra un año más tarde, en el informe de 1994 del mismo organismo, bajo el epígrafe *Crédito para todos* se recoge:

los pobres pueden ahorrar aunque sea poco, los pobres tienen oportunidad de inversión rentable para escoger entre ellas, los pobres son prestatarios muy fiables y por ello constituyen un buen riesgo, los pobres tienen capacidad para pagar los tipos de intereses de mercado (...) si hubiera sumas moderadas de capital inicial para sus microempresas podrían hacer realidad sus sueños».

Con el triunfo de los mercados sobre la planificación centralizada y cuando las valerosas voces de la democracia silencia los terrores del autoritarismo, por doquier la gente afirma su derecho a determinar su propio destino. (...) Hay que observar también la determinación de los pueblos de todo el mundo en el desarrollo de pasos para sus propias transiciones democráticas, reducir los sectores públicos sobredimensionados y satisfacer sus necesidades de desarrollo humano.

Finalmente base social, ONGs y mercado quedan unidos en una misma estrategia:

De hecho las organizaciones populares y las ONGs han crecido de forma impresionante en los últimos años y brindan un medio más vigoroso de corregir los fallos tanto de los mercados como de los gobiernos.

Para citar cómo la UE entiende la corrección de estos fallos a través de las ONGs baste el ejemplo de Cuba. El 16 Septiembre de 1993 durante el debate para aprobar una resolución del Parlamento Europeo de condena del bloqueo Norte Americano, el comisario Pedraig Flynn se refirió a la preparación de un programa de acción inmediata dirigido a la Isla para «apoyar a la población cubana a través de ONGs y proporcionar información y formación para familiarizar a la población con el funcionamiento de la economía de mercado».

Se expresa así sin paliativos la estrategia para la implantación de los mecanismos de mercado como única y excluyente forma de relación y se señala a las ONGD como los instrumentos más adecuados para implementarlos en la población.

La integración de las ONGS en la lógica del mercado

Cabe plantearse en qué radica la capacidad de integración de las ONGs en la lógica del mercado y que posibilidad integradora tienen estas organizaciones en esa mecánica y qué capacidad tienen para actuar como mecanismos de integración en esta mecánica.

Aún cuando sea de forma específica las ONGs avanzan en su integración en los mecanismos de mercado. En la última década se aprecia la creación de ONGs como respuesta a una oferta económica, los fondos para la cooperación, y como salida laboral, empleo en proyectos de cooperación. Su dinámica financiera no se limita al empleo de los fondos que se les transfiere sino que cada día con mayor impulso se integra en una dinámica de crecimiento que implica una fuerte actividad inversora. Así parte de los recursos se dedican a la obtención de más recursos a través de acciones típicas de mercado (publicidad, conciertos, tiendas, infraestructura...). Esta reproducción ampliada implica un mecanismo de acumulación aunque su destino sea el crecimiento interno y la ampliación de las donaciones.

La ausencia de ánimo de lucro no implica la inexistencia de beneficios que se reinvierten en forma de patrimonio y mayor actividad. Este proceso típico del mercado viene obligado por la propia competencia, otro de los elementos de la misma mecánica. De mantenerse el nivel de crecimiento únicamente a expensas del volumen de donaciones se perdería «cuota» en el conjunto de or-

ganizaciones y por tanto se renunciaría a tener la mayor incidencia posible en la resolución de los problemas que se pretende afrontar. Los procesos de internacionalización por alguna de las ONGs de mayor peso no hacen sino confirmar esta dinámica.

Así la eficacia económica en términos de rentabilidad determina el crecimiento de estas organizaciones y será la capacidad de atracción del producto ofrecido, la imagen conseguida y la utilización eficaz de los recursos obtenidos lo que asegure el crecimiento. Es decir, las leyes del mercado.

Esta mecánica no sólo se refiere a las actividades periféricas sino al propio núcleo de la acción. Los recursos se obtienen con frecuencia mediante donaciones con destino fijo, bien sea a través de un proyecto oficial o mediante una donación privada, es decir, se cambia una acción por dinero, se efectúa una venta. Esta transacción tiene también su mercado restringido, singular, pero mercado al fin al cabo. Es preciso captar el interés de quién puede aportar los recursos y convencerle de los resultados y no es posible salir de estos parámetros.

El tipo de publicidad de algunas organizaciones, cada vez en un orden más sensacionalista o los acuerdos con algunas firmas comerciales para apadrinar determinados proyectos no son sino muestras evidentes de esta dinámica.

Podríamos añadir que la práctica mercantil alcanza en ocasiones a la forma misma de la cooperación como lo evidencia la existencia de ONGs con una actividad centrada en la intermediación financiera.

Esta integración en los mecanismos de mercado no es casual ni fortuita, está impulsada por quienes definen las políticas de cooperación. Ya se han citado las referencias oficiales (y no oficiales) a la exaltación del mercado pero no sólo es una cuestión de propaganda sino también existen otras razones. Cada vez con más insistencia tanto por las propias ONGs como por los responsables de las Agencias de cooperación nacional e internacional se plantea la necesidad de que las ONGs adquieran criterios empresariales en cuanto a la profesionalización, estructura, rentabilidad, imagen, etc.

Mercado laboral en las ONGs

Del mismo modo habría que referirse a las actividades de quienes trabajan en ONGs y sus proyectos. Desde la óptica de la cooperación solidaria, del trabajo vocacional, la adecuación del salario al trabajo que se realiza se resuelve por lo general a la baja, en lo que se ha denominado salario solidario, en la idea de al ser un trabajo supuestamente impagable lo que cuenta es la posibilidad de realizarlo. Si bien este principio no se ajusta a los criterios de la racionalidad profesional, el buen profesional debe de estar bien pagado, si se ajusta a la lógica de la rentabilidad empresarial, mayor productividad al mínimo costo. En el caso de la empresa este principio se jus-

tifica en aras de la competitividad, en el caso de las ONGs se fundamenta en el altruismo.

De esta manera las ONGs justifican en base a la solidaridad, el sistema del mercado laboral que predomina en el neoliberalismo empresarial, en este caso la sobreexplotación queda enmascarada como *conciencia social* del trabajador. No obstante los procesos de crecimiento, concentración e internacionalización requerirán de profesionales cualificados con puestos de trabajo estables y bien remunerados, fundamentalmente en las tareas de gestión y dirección.

En la base de la pirámide laboral de las ONGs, se encuentra el voluntariado, fuerza laboral que envidiaría el más voraz de los empresarios, y que ocupa un escalón por debajo de los contratos de prácticas. Su presencia se explica por motivaciones altruistas, como experiencia previa al mundo laboral o simplemente como alternativa al servicio militar.

El conocimiento popular entiende a los voluntarios como aquellos que sin tener necesidad ni obligación prestan sus servicios. Nuestro país tiene una escasa tradición en este tipo de iniciativas frente a otros países del norte. Sin embargo hemos tenido una mayor tradición, más amplia y asumida por militantes y activistas, en torno a la solidaridad.

La militancia en una organización de solidaridad conlleva, por sí misma y sin necesidad de regulación, el trabajo voluntario. Desde esta perspectiva decenas de miles de personas han trabajado en diversos aspectos, poniéndose en ocasiones en riesgo y asumiendo un compromiso vital con aquellos pueblos a quienes dedicaban su esfuerzo. Este trabajo voluntario no ha contado con reconocimiento oficial y quienes criticaban desde la solidaridad las políticas de desarrollo, han soportado en numerosas ocasiones las contundentes repuestas de los Gobiernos.

Para que estas actuaciones no constituyan nunca una base crítica a las políticas gubernamentales, el gobierno y las Instituciones Públicas incentivan estas actividades valorándolas positivamente de cara a la opinión pública e intentando formular incentivos para atraer sobretudo a los jóvenes. Se da la circunstancia de que esta propuesta vocacional hacia la juventud se hace en un momento en el que el paro alcanza al 40% de los jóvenes y los empleos son precarios en el 64% de los casos. Según las últimas estadísticas, de cada 200 empleos para jóvenes tan solo uno es fijo. Como lógica consecuencia 4 de cada 10 pobres tienen hoy menos de 25 años.

En estas condiciones, el voluntariado para lo jóvenes no es una propuesta de responsabilidad solidaria, es la prolongación de la adolescencia con ocupaciones que no les permiten alcanzar su mayoría de edad laboral.

La nueva situación de los voluntarios por la vía de la PSS tiene unas connotaciones más allá de las laborales. No son los incentivos materiales ni la imagen que se proyecta sobre ellos las causas de su trabajo; sino la obligatoriedad so pena de riesgo de cárcel la que asegura su actividad en las ONGs.

En muchos casos esta mano de obra está claramente subutilizada al realizar trabajos que en modo alguno se corresponde con la formación de los prestatarios. Estas formas de obligatoriedad disfrazada de voluntad vocacional no parece crear problemas a las ONGs que las admiten.

Aspectos legitimadores

Un primer aspecto lo referimos al consenso establecido en torno a la imagen de la cooperación que se suministra a la opinión pública, que propicia la formación de corrientes de opinión y el carácter legitimador que esto tiene de las políticas establecidas.

En efecto la imagen de la cooperación es homogénea y acrítica, se le atribuyen valores ético-morales y la asunción de riesgos sin lucro. No aparecen discrepancias ni críticas al fondo de su actividad y no se escatiman elogios a su labor hacia los más necesitados. Este carácter virtuoso tiene como contraparte el ya conocido mecanismo de criminalización de quien intente oponerse con contundencia a esta corriente de opinión dominante.

Pero este mecanismo valedor de las políticas para el desarrollo —a las que no se menciona en el ámbito público sino es para indicar sus logros— va más allá para adentrarse en la legitimación de los mecanismos de mercado. En efecto, lo que la población percibe cada día son los mensajes publicitarios en vallas, bancos, periódicos, televisión, farmacias, etc. en los que se intercambia miseria y necesidades por dinero o mercancías.

La sensibilización de la población sobre los problemas de la humanidad contiene la respuesta en contraprestación fundamentalmente económica. Según este mensaje la solución a las desviaciones del mercado —su ajuste— es la transferencia de lo que sobra a los que lo necesitan.

También se asienta la idea de que estos problemas constituyen un compromiso individual que de forma aislada decide asumir o no y en que medida lo hace, se integra así el individualismo, elemento esencial de las estrategias neoliberales.

ONGs y sociedad civil

Con respecto a la contribución de las ONGs a la organización de la Sociedad Civil sirvan a título orientativo algunas declaraciones de Organismos Internacionales sobre la forma en que las ONGs deben realizar esta tarea :

El *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* incluye en su edición del 15-6-92 la resolución del Parlamento Europeo sobre « La función de las ONGs en la Cooperación al Desarrollo». En el punto 16 de esta resolución se dice : «... La cooperación directa entre la Comunidad y las ONGs y otras aso-

ciaciones del Sur deberá considerarse prioritaria con el objeto de contribuir a la organización de la sociedad civil y al crecimiento de la democracia política económica y social».

Las propias ONGs acordaron en su Foro de la Cumbre Mundial de Desarrollo social, celebrado en Copenhague en marzo 1995, que «Nosotros, representantes de la sociedad civil global (...) encontramos una tremenda inspiración y esperanza en el hecho de que la comunidad global de ONGs (...) pueda acordar una comprensión común y una estrategia para la permanente mejora de la Humanidad y Naturaleza. Con una responsabilidad compartida podemos obtener de la actual crisis la creatividad necesaria para hacer una comunidad mundial que realmente funcione».

Hoy día, numerosas referencias desde Organismos Internacionales, los gobiernos y las ONGs, vinculan a estas organizaciones con la sociedad civil, les confieren representatividad dentro de ella y les asignan, y ellos asumen, responsabilidad en la solución de «mejora de la humanidad y naturaleza».

Tal cómo se está empleando en el momento actual el término sociedad civil se trata de una reducción intencionada, un mito, una conceptualización ideológica que desvirtúa la realidad en función de los intereses dominantes.

La sociedad civil, tomada en su concepción global y utilizada como actor en su conjunto, oculta en primera instancia sus contradicciones, la contraposición de intereses, los conflictos y luchas que se desarrollan en su seno. Esta formulación ideológica impide identificar las relaciones de dominación y explotación y a sus actores, ocultando las desigualdades existentes y sus causas. Se difumina la representación de los intereses en juego proponiendo nuevos ámbitos de intervención —medio ambiente, la mujer, los marginados— cuya representatividad queda asumida por nuevos actores, las ONGs, que intervienen en nombre propio y en el de unos supuestos intereses generales.

El papel protagónico, ó cuando menos encaminado en esa dirección por los centros de poder, de las ONGs en la «sociedad civil» no se encuentra desarticulado, ni surge espontáneamente. Por el contrario este papel se articula en una dirección muy precisa: amortiguar los efectos de las políticas neoliberales y mantener el control sobre un previsible aumento de las tensiones derivadas de estos efectos; es la ya mencionada estabilidad social.

No hay duda del interés estratégico que supone canalizar las demandas y reducir la capacidad operativa de las organizaciones o colectivos que podrían reivindicar soluciones ante situaciones imposibles de abordar en el marco actual. Además estas situaciones son de tal naturaleza que pueden dar lugar al empleo de la violencia para reprimirles y evitar su extensión. Las ONGs cumplen un papel en esta estrategia.

En primer lugar las ONGs son organizaciones privadas y cómo ya se citó entroncan con la tendencia antiestatal de las medidas de ajuste estructural. En segundo lugar mantienen una alta dependencia de los centros de poder que imponen esas políticas. Estos dos aspectos podrían tener como conse-

cuencia la falta de credibilidad de estas organizaciones y una merma considerable de su operatividad.

Otros factores actúan para afianzar su papel. Por un lado son portadores de recursos necesarios, en la mayor parte de los casos imprescindibles. En ocasiones tienen además vínculos históricos con las comunidades y organizaciones populares. Por último gozan de reconocimiento social tanto por la bondad intrínseca de sus actividades, ayudar al desarrollo de los más desfavorecidos, como por su carácter solidario y honesto.

De esta forma se afianza el papel intermediario de las ONGs, en la «sociedad civil», ocupando un plano entre las Agencias Nacionales e Internacionales y los colectivos y organizaciones populares de la población.

Esta intermediación se hace a expensas de minar la capacidad de las organizaciones populares. En situaciones precedentes estas organizaciones trataban directamente con los gobiernos y organizaciones internacionales, aspecto en que han quedado relegados por las ONGs. Además tienen que competir entre sí para conseguir unos fondos que siempre serán insuficientes, de modo que el interés por conseguir alianzas horizontales para aumentar su fuerza se desvía verticalmente para vincularse a los proyectos de una ONG.

Si bien las ONGs está usurpando el espacio político de las organizaciones populares cabe preguntarse si están en condiciones de suplir su papel.

Hay que destacar que no se puede confundir una ONG con una organización de base por dos cuestiones elementales: La diferencia de orígenes de clase y la diferencia de su formación. Las ONGs parten del acceso a medios y de su capacidad para operar con ellos, mientras que las organizaciones populares surgen de la afiliación para representar directamente intereses de forma colectiva.

Por otra parte las ONGs están sujetas a los mismos condicionantes, pero no cuentan con el respaldo popular directo desde su condición de intermediarios. Esto les hace vulnerables en su independencia del poder a la hora de afrontar los retos de las reivindicaciones populares o de formar parte de las luchas por la emancipación. De hecho las ONGs, sobretudo las del Norte, acostumbran a declarar su neutralidad ideológica y se significan como independientes, cuestión que en la mayoría de los casos no es cierta.

A diferencia de los movimientos de solidaridad, las organizaciones populares o los movimientos de base surgidos de la confrontación política, las ONGs se declaran apolíticas y por tanto no se consideran implicadas en esta lucha.

La despolitización de su actividad aclara su papel como sujeto protagonista de la sociedad civil: las transformaciones necesarias para alcanzar sus objetivos de democracia, equidad o justicia se pueden abordar desde opciones sin referentes políticos. Como señalan a este respecto Sonia Arellano y James Petras: «el legado del ajuste estructural no es la penuria económica, sino la imposición de un nuevo orden político hegemónico que debilita importantes bases de la participación política».

Participación y descentralización

La estrategia de liberalización, privatización, supone en la práctica el desmantelamiento de lo público, a excepción del control social que permanece e incluso es aumentado como papel del Estado, y la extensión de lo privado en base a las relaciones de mercado.

Con independencia de voluntades o posibilidades de alteración del modelo establecido, las ONGs sustituyen la acción pública y lo hacen desde el ámbito de lo privado, aún cuando su actuación se considere una acción semipública o del denominado «tercer espacio». El carácter esencial de lo público es su universalidad, el derecho para todo el mundo sin exclusiones y la responsabilidad de los poderes públicos para en la solución de los problemas. Y esto por la elemental razón de que la extrema desigualdad social no puede ser abordada como problemas individuales, ya que de echo son problemas sociales, es decir colectivos.

Las ONGs representan un sector privado y en consecuencia se corre sin duda el riesgo de que la acción de estas organizaciones contribuya a la destrucción de lo público en favor de lo privado, ya que no se trata simplemente de garantizar el acceso vía mercado, vía ONGs a la educación, la vivienda, la salud o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacer esas necesidades.

De forma análoga sucede en los procesos de descentralización, en los que las ONGs encuentran un ámbito favorable: poder local, acciones a una escala adecuada, posibilidad de experimentación de alternativas, etc.

Es bien conocido que la descentralización de las actividades económicas conlleva la descentralización de la responsabilidad en algunos de los problemas más graves, educación, salud, empleo, todo ello en sintonía con las políticas de reducción del gasto público. Por el contrario también es conocido que la descentralización no se produce sobre las decisiones políticas estratégicas o en el plano del control social.

Como un caso interesante de centralización se puede citar la mecánica seguida con la deuda latinoamericana. Ante los impagos que afectaban a varias entidades privadas el gobierno de EE.UU. centralizó la deuda nacionalizándola.

Los procesos descritos no siempre se analizan desde esta perspectiva y por lo común se entienden como un logro frente a las prácticas neoliberales; «las iniciativas de acercamiento entre ambos sectores (ONGs y gobiernos) se hacen cada vez más frecuentes aún en el caso de la existencia de gobiernos de orientación neoliberal. Este fenómeno está estrechamente relacionado con el auge de políticas descentralizadoras que se están imponiendo en la región y que otorgan mayores facultades y poder de decisión a los gobiernos locales, nivel en el que actúan la mayoría de ONGs» (BM. FICONG).

Son bien conocidos los argumentos fácticos con los que se resuelven estos

paradigmas: frente a la burocracia o corrupción administrativa, la eficacia y la honestidad de la ONGs; frente al poder ciego del Estado, la voluntad popular de base; frente a las carencias cooperación solidaria. No obstante se reconocen los peligros que entrañan todos estos aspectos y se insiste en la necesidad de actuar con eficacia y profesionalidad, elegir los casos, evaluar los riesgos... Respuestas de orden práctico que siguen sin hacer frente a la naturaleza del problema.

En la economía de mercado, en el proceso de acumulación capitalista, los intereses privados anteponen a la lógica de las necesidades la lógica del beneficio.

Cooperación solidaria para un desarrollo sustentable

Sin duda numerosas voces a todos los niveles denuncian las consecuencias de la estrategia neoliberal y en todos los informes se destacan datos que muestran con claridad que la mejora de los indicadores macroeconómicos está suponiendo un incremento considerable de la pobreza y desigualdad.

Según se cita en el informe sobre desarrollo humano para el PNUD de 1994 «los mil millones de personas más ricos tienen ingresos 60 veces superiores a los mil millones más pobres». Las perspectivas no parece que apunten a una mejora de esta situación, por el contrario las tendencias muestran un agravamiento de la jerarquización social, la segregación y la exclusión, según recoge el mismo informe «entre 1960 y 1990 la parte del ingreso mundial que correspondía al 20% más rico de la población total aumento del 70 al 85%. En el mismo período se redujo el ingreso mundial de todos, menos el del 20% más rico. Respecto al 20% más pobre, su participación, ya escasa se redujo de 2,3% a 1,4%».

De igual manera en el ámbito de la Cooperación se reconoce esta situación y se ejerce la crítica al modelo o estilo de desarrollo intentando situar el papel de las ONGs frente a este estrategia. Así se denuncia el carácter asistencial y paliativo de algunas acciones que por su propia naturaleza no pueden alterar el fondo estructural de los problemas a los que parcialmente tratan de hacer frente. Así mismo se reconoce el peligro que entraña la paradoja de que quienes les sostiene son los mismos que generan los problemas que se intentan resolver.

Se reconoce también la escasa contribución «alternativa» y la insuficiencia de las acciones y en otro plano la contribución en no pocos casos a desmantelar alternativas de poder o movimientos reivindicativos de base. Este enfoque crítico sin duda refuerza la legitimidad de las ONGs pero no determina una alternativa a la estrategia dominante.

Las ONGs, incapaces de formular nuevos modelos y alternativas, intentan validar sus acciones de respuesta caracterizándolas con una serie de tópicos

que cuentan con la aceptación general sin necesidad de demostrar su verdadero alcance: el respeto por el medio ambiente, la profundización democrática, la integralidad o el respeto por las culturas autóctonas y el fortalecimiento de las organizaciones de base. La fórmula magistral podría expresarse como «cooperación solidaria para un desarrollo sustentable».

Solidaridad

Hasta hace poco la solidaridad tenía un sentido unívoco, aún cuando se ejerciera de múltiples formas. Hoy este término se utiliza indiscriminadamente y podemos encontrarlo tanto en el discurso de Estados opresores como en los mensajes de cualquier compañía comercial. Conviene recordar aquí las palabras de Julio Cortázar: «Si algo distingue al fascismo y al imperialismo como técnicas de infiltración es precisamente su empleo tendencioso del lenguaje, su manera de servirse de los mismos conceptos para alterar su sentido más profundo y proponerlos como consignas de sus ideologías».

La Real Academia de la Lengua define al término solidaridad como «una actitud de adhesión a la causa o empresa de otros».

En la medida que nos solidarizamos con otros, asumimos su causa como propia. De ahí surge el potencial transformador de los actos solidarios.

Este compromiso con la utopía ha tenido como base fundamental su carácter político, aún cuando no obviara los componentes de orden material. Hablar de solidaridad ha sido sobretodo, tomar y formar parte de la historia de otro pueblo. La ayuda material era el complemento necesario del compromiso asumido.

Hoy día las acciones de cooperación para el desarrollo se basan en las ayudas de distintos tipos recursos materiales, formación, asistencia técnica... Sin embargo el término de «ayuda» no ha contado con suficiente prestigio para valerse por sí solo y ha sido necesario añadirle el carácter de solidario como mecanismo de legitimación.

De esta forma se va desplazando el contenido de la solidaridad hacia a su acepción más débil, aquella que tiene que ver exclusivamente con la ayuda económica. Así se logra un mayor consenso a costa de desvirtuar el término: hacer solidaridad ya no significará comprometerse con causa alguna ni con una realidad diferente que cuestiona la propia.

Los efectos transformadores de la solidaridad, la reivindicación de la justicia, de la igualdad, de la mejora de las condiciones de vida, es decir, de una realidad diferente, se disuelve al igualar y homogeneizar todas las situaciones. De esta forma solidarizarse con una causa ya no significará comprometerse con un modelo diferente de desarrollo ó con una utopía transformadora.

Los cambios en el contenido han afectado a las prácticas solidarias de tal forma que ejerce la solidaridad no ya quién desea hacerlo sino quien tiene

mayor capacidad económica. Son los Organismos Internacionales, los gobiernos y las grandes Instituciones quienes eligen a los países y las causas con las que se puede hacer solidaridad. Se llega al punto de exigir condiciones para ser destinatario de solidaridad económica. Esta forma de intervención ideológica ubica a los pueblos receptores en el terreno de la competencia por la conquista de la solidaridad. La pregunta ¿qué hay que hacer para obtener solidaridad? es clarificadora: se han invertido los términos y parece que quienes reciben la solidaridad son los que han de asumir la causa de los donantes.

El ejercicio de esta solidaridad neutra está permitiendo llevar a cabo acciones por parte de los gobiernos que cubren estrategias de intervención económica, ideológica o militar, ya que si el fin es garantizar que lleguen a país determinados bienes, y este es un objetivo en el que todos están de acuerdo y que todos creen que es justo cualquier medio está legitimado.

Pero no se trata sólo del intervencionismo militar al amparo de la ayuda humanitaria, son también las prácticas mercantiles puestas en marcha con la cobertura de la Ayuda Humanitaria. Bajo la tutela de las Instituciones se da salida a los excedentes agrícolas, industriales y tecnológicos desvalorizados en los países desarrollados. Los bienes que no encuentran mercado se destruyen o se destinan a la solidaridad.

Ejemplos de la utilización mercantil de la solidaridad nos los ofrece la colaboración entre ONGs y bancos o grandes compañías multinacionales, que se apoyan en la solidaridad como vehículo publicitario.

Sustentabilidad

Partiendo de la argumentación de Roberto P. Guimaraes, desarrollo sustentable es el paradigma que actualmente ofrece una salida al siempre controvertido tema de modelo de desarrollo. Para los cientos de definiciones posibles que se pueden encontrar en diferentes textos, este concepto no parece suscitar reparos. Como muchos otros conceptos genéricos, que supuestamente tratan de dar salida alguna de las más fragantes contradicciones, existe una asombrosa unanimidad en proponerlo a la menor ocasión, aún cuando no venga al caso.

Merece la pena analizar algunos aspectos de este paradigma, sobre todo aquellos que hacen mención a las paradojas, es decir, a la imposibilidad de alcanzarlo en el mundo en que se pretende aplicar.

Un primer elemento lo encontramos en sus más decididos impulsores, que a la vez son pilares del actual modelo de desarrollo. El desarrollo sustentable encuentra como mentor y principal gestor financiero al Banco Mundial. Este hecho puede ser interpretado como una anécdota más de la antología del disparate o como una acción estratégica para asegurarse el control de este tipo de actuaciones.

Un segundo elemento es el ya comentado carácter antiestatalista y privatizador del actual modelo de desarrollo. Pero la consecución de modelo sustentable a partir de la gestión privada resulta impensable. Por el contrario, se requiere una creciente intervención del Estado: considérense tan sólo los cambios necesarios respecto a la propiedad de la tierra y los recursos naturales.

En términos aún más generales el proceso de acumulación actual, motor del desarrollo a nivel global, es incompatible con un modelo de desarrollo sustentable. «Los criterios de eficiencia económica orientados exclusivamente por las fuerzas del mercado no conllevan la reducción de las desigualdades sociales y regionales y tampoco la explotación racional de los recursos naturales».

Para concluir

Las prácticas neoliberales están recibiendo numerosas críticas y difícilmente podrán ser asumidas desde las ONGs para el desarrollo, al menos en las circunstancias actuales.

Los problemas se sitúan fundamentalmente en la existencia de una relaciones de intercambio injustas, dominadas por centros de poder que actúan en función de sus propios intereses. De forma habitual las alternativas a esta situación se centran en la búsqueda de mecanismos de redistribución que conduzcan a un comercio justo como base necesaria para una mayor equidad y justicia social.

La perspectiva descrita no contempla el problema de la dinámica de acumulación de capital dirigida a la obtención del máximo beneficio.

Si bien es posible paliar o corregir a pequeña escala los desequilibrios del mercado, transformar la dinámica de acumulación implica un compromiso político.

Desde la primera perspectiva es posible articular alternativas en torno a las ONGs y consecuentemente se persigue la unidad basada en el consenso, el fortalecimiento a través de redes y alianzas, el apoyo popular en base a una imagen pública ó el prestigio en base a una buena gestión y a un código ético.

Desde la segunda perspectiva la dimensión política adquiere una mayor relevancia, las alternativas deberán integrarse en un sistema coherente, la recuperación de contenidos conceptuales banalizados, el trabajo en la coordinación horizontal de las bases sociales, en búsqueda del fortalecimiento de estas organizaciones como movimiento y así cómo el desarrollo de nuevas formas de organización social.