
COOPERACIÓN Y CONFLICTO ENTRE ONG: ESTRUCTURA, INTERESES Y CONFIANZA

FELIPE GONZÁLEZ A. Y NOÉ CORNAGO*

RESUMEN

Frente a una visión en ocasiones demasiado idílica, este artículo se detiene en la complejidad que plantean las relaciones entre ONG, analizada desde un plano básicamente teórico, a través de tres aproximaciones: los condicionantes estructurales, la perspectiva utilitarista de los intereses y la cuestión de la confianza, factores todos ellos que pueden favorecer, o en su caso dificultar, el surgimiento de diversas formas de relación entre las ONG.

ABSTRACT

Contrary to the extended "idyllic view" of the NGO's, the article focuses on the complexity that arises from the relation among these organizations, basically from a teoric point of view that includes three different approaches: the structural determinants, the utilitarian view and the question of confidence, all of them factors that can either promote or hinder the emergence of new forms of interaction amongst NGO's.

RÉSUMÉ

Face à une vision souvent idyllique, cet article fait référence a la complexité que suposent les relations entre ONG, analysée sous un point de vue fondamentalement théorique, à travers

* Felipe González A. y Noé Cornago trabajan en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

trois approches: les conditionants structurels, la perspective utilitariste des intérêts et la question de la confiance, facteurs qui peuvent favoriser ou diffculter le surgissement de différentes formes de relation entre ONG.

Introducción

Cualquier acercamiento a los problemas que suscitan hoy las muy diversas relaciones que establecen entre sí las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas al mundo de la cooperación internacional debe partir del reconocimiento del extraordinario crecimiento que el sector ha conocido en la última década. Ese crecimiento se aprecia no solamente en la multiplicación de su número dentro y fuera de la OCDE, sino muy especialmente en el extraordinario incremento de su capacidad financiera y complejidad organizacional, así como de su grado de influencia política y social. Ese impresionante crecimiento, y los problemas que le son invariablemente asociados, ha venido no obstante a cuestionar la presentación a menudo celebratoria que convencionalmente se ha venido ofreciendo del sector¹, abriendo el paso, por fin, al surgimiento de una importante bibliografía crítica, donde se procede a analizar de una manera rigurosa las luces y las sombras de la cooperación no gubernamental².

Ese proceso revela por lo demás el desplazamiento del sector no gubernamental desde la posición marginal que ocupaba en el régimen internacional de la cooperación para el desarrollo de hace tan sólo unas décadas, a la posición central que ahora ocupan las ONG en el gran entramado de la cooperación internacional. Ciertamente, este proceso ha venido a reforzar la importancia del sector en términos generales, pero a su vez ha servido para confirmar el carácter controvertido de esa *cuarta* posición —no siempre equidistante— que ocuparían las ONG, entre el Estado, el mercado, y lo que de manera superficial se ha dado en llamar la sociedad civil. De este modo, frente a la perspectiva, digamos *monadológica*, que ha sido predominante en el estudio de las ONG durante décadas, se impone en la actualidad una nueva perspectiva analítica que venga a subrayar el carácter complejo y dinámico de esa realidad. Es decir, una nueva perspectiva que contemple, sin

1. Como muestra de esa perspectiva celebratoria *vid.*: CHABOT, C.: "Development INGOs", BOLI, J. & THOMAS, G.(EDS.): *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford University Press, Stanford, 1999, p. 222-248.

2. *Vid.* p.ej. REVILLA, M. (Ed.): *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002; y NIETO, L.(Ed.): *Cooperación para el Desarrollo y ONG: una visión crítica*, La Catarata/IUDC, Madrid, 2001.

ideas preconcebidas, el llamado sector no gubernamental como una realidad heterogénea, sometida a múltiples tensiones, y caracterizada por el carácter a menudo contencioso de las relaciones que las propias ONG establecen entre sí, así como la ambivalencia de sus efectos sobre el sistema político internacional³.

Partiendo de las observaciones anteriores nuestro propósito en el presente trabajo es realizar una exploración de los principales problemas que plantea la cuestión de las relaciones que establecen entre sí las ONG. Nuestra exploración se sitúa deliberadamente en un plano teórico elemental, en la confianza de que la identificación de diferentes conceptos y variables pueda contribuir a clarificar los perfiles básicos de esta cuestión. A los efectos de proceder ordenadamente en nuestra exploración, nos detendremos en la presentación y discusión de tres aproximaciones básicas al problema, que denominaremos, respectivamente, *estructuras*, *intereses* y *confianza*. Se trata en efecto de tres enfoques estrechamente relacionados, cuya importancia relativa está abierta a discusión. No obstante, y por encima de los debates que establecen entre sí los especialistas, podemos afirmar, a los efectos de nuestra exposición, que cualquier acercamiento al estudio de las relaciones entre ONG, ya sean éstas relaciones de conflicto o cooperación, debe prestar atención sistemática a esas tres dimensiones.

Estructuras

En primer lugar conviene identificar todos aquellos condicionantes estructurales que puedan favorecer, o en su caso dificultar, el surgimiento de diversas formas de relación entre las ONG. De manera más precisa este enfoque, también llamado enfoque de la *estructura de oportunidad política*, se propone analizar las diversas oportunidades y limitaciones para la acción colectiva que establecen los diferentes contextos institucionales, considerados a nivel del Estado, y en su caso, a nivel internacional. El concepto de contexto institucional ha de entenderse en un sentido amplio, tanto en cuanto afecta al carácter del sistema político propiamente dicho, incluyendo su ordenamiento jurídico y su organización administrativa, como en relación a su estructura económica y social. Una de las aportaciones más elementales del planteamiento anterior es la noción de que determinadas condiciones del entorno, —por ejemplo, la entrada en vigor de una nueva ley de cooperación, determinadas innovaciones en el terreno de la política fiscal, o las condiciones

3. Para una magnífica introducción a este problema: FISHER, W.: "Doing Good? The Politics and Anti-politics of NGO Practices", *Annual Review of Anthropology*, Vol. 26, 1997, pp. 439-464.

específicas de una gran convocatoria pública de subvención para las ONG—, pueden favorecer, o por el contrario dificultar, el fortalecimiento de la cooperación entre ONG.

Por extensión, la existencia de determinadas constricciones de espacio o de tiempo, en general, o respecto de una cuestión en particular, pueden considerarse también como condicionantes estructurales que afectarán a las relaciones que las ONG puedan establecer entre sí. En efecto, la necesidad de actuar dentro de un plazo y acceder a un mismo espacio limitado, en el marco de la respuesta a una emergencia, condiciona las relaciones entre ONG, según los casos, de uno u otro modo. Tales condiciones estructurales no determinan necesariamente el resultado, pero sí las opciones disponibles en cada momento y en cada lugar.

Aunque la mayoría de las aportaciones en este terreno suelen contentarse con comparar la situación en algunos países occidentales, con sistemas políticos muy parecidos entre sí⁴, la aplicación de este tipo de enfoques a nivel internacional resulta muy elocuente sobre las muy diferentes condiciones estructurales que encuentran las ONG en África, Centroamérica o Asia frente a América del Norte o Europa Occidental. En primer lugar, los riesgos que entraña el desarrollo de diversas formas de activismo político varían extraordinariamente dependiendo del sistema político del país, lo que establece unas expectativas muy dispares en cada caso⁵. En segundo lugar, las condiciones estructurales y las opciones asociadas a ellas suelen favorecer por lo demás el desarrollo de pautas de adaptación por parte de las ONG con los consiguientes riesgos de clientelismo respecto a los donantes, y de subordinación política respecto a los gobiernos con capacidad de decisión⁶. Por último, las diferentes situaciones estructurales que se registran en cada país sientan las bases para el establecimiento de coaliciones operacionales y de alianzas entre ONG muy diferentes entre sí, sobre la base de una división de trabajo no siempre equilibrada entre las partes.

La identificación de las condiciones estructurales suele asociarse generalmente a las características del entorno, pero en ocasiones las propias características

4. Vid.: DIMAGGIO, P. y POWELL, W.W.: "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*., vol. 48, 1996; pp.147-160, y GIUGNI, M.G.: "The Other Side of the Coin: Explaining Crossnational Similarities Between Social Movements", *Mobilization*, vol. 3, n.º. 1, 1998; pp.89-105.

5. Vid. al respecto: BOUDREAU, V.: "Northern Theory, Southern Protest: Opportunity Structure Analysis in a Cross-National Perspective", *Mobilization*., vol. 1, 1996; pp.175-189.

6. Vid. HULME, D. y EDWARDS, M.: *Too Close for Comfort? NGOs, States and Donors*, Kumarian, West Hartford, 1997; y CLEARY, S.: *The Role of NGOs under Authoritarian Political Systems*, Macmillan, Londres, 1997.

de las ONG pueden configurar una estructura que afecta a la relación que estas establecen entre sí. Para empezar, las relaciones entre ONG están marcadas por la extraordinaria disparidad de recursos existente entre diversas organizaciones. Ciertamente, este problema se muestra con especial gravedad en el caso de las relaciones que establecen entre sí las ONG de los países donantes, y las ONG de los llamados países receptores, pero se trata de un problema que afecta con carácter general a todo el sector de la cooperación no gubernamental⁷. La extraordinaria disparidad entre ONG en cuanto a sus recursos financieros, sus diferentes capacidades técnicas y de infraestructuras, sus recursos humanos y administrativos, su grado de implantación social o su capacidad de influencia política, condicionan de manera muy importante la relación que las organizaciones establecen entre sí. Diversos estudios señalan que esa desigualdad existente en el sector configura las relaciones entre ONG como relaciones de poder, con implicaciones muy importantes en aspectos tan dispares como el establecimiento de la agenda y el diseño de los proyectos, la adopción de determinadas rutinas de trabajo y procedimientos de gestión, la selección y promoción de los recursos humanos, la elección de los interlocutores públicos y privados, e incluso sobre el propio discurso de la organización y sus formas de presentación. El desarrollo de tales pautas acaba configurando las dimensiones jerárquicas de las relaciones entre ONG⁸. Todos esos aspectos sitúan a las ONG en un campo social sometido a diferentes tensiones del que difícilmente se pueden sustraer. No en vano, puede afirmarse que las ONG se hallan envueltas en una situación paradójica, toda vez que para no perder su legitimación social, y no depender de los fondos públicos o privados que pueden comprometer su autonomía, se ven arrojadas, a menos que acepten situarse en una posición relativamente marginal, a fortalecer su posición en el mercado, adoptando —tanto en la práctica como en el discurso— pautas cada vez más profesionalizadas y exigentes de competencia entre sí, mientras pretenden a su vez fortalecer lazos de cooperación con otras ONG que incrementen su capacidad de influencia vis a vis al entorno en el que se desenvuelve el sector⁹.

Los argumentos que acabamos de esbozar pueden servir como ilustración sobre las posibilidades analíticas que puede ofrecer la adopción de un enfoque

7. Vid: SMITH, B.: *More than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid*, Princeton University Press, Princeton, 1990; SMILLIE, I.: *The Alms Bazar: Altruism Under Fire: Non-Profit Organizations and International Development*, IDRS, Ottawa, 1995; y SOGGE, D., BIEKART, C. y SAXBY, J. (ED): *Compassión y cálculo*, Icaria, Madrid, 2000.

8. Al respecto vid.: MULLER, J.D.: *Les ONG ambiguës: aides aux états, aides aux populations*, L'Harmattan, Paris, 1989; y LISTER, S.: "Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners", *CVO International Working Paper* No 5, 1998.

9. Vid. en extenso: WEISBROD, B.A. (Ed): *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.

estructuralista de las relaciones entre ONG. Sin embargo, y frente al planteamiento anterior, podemos identificar otra perspectiva, que llamaremos *utilitarista* y que se caracteriza por enfatizar la existencia de situaciones objetivas que favorecen, o por defecto dificultan, la cooperación entre ONG, con independencia de los condicionantes del entorno o de las características específicas de cada organización. Tales planteamientos se acercan al fenómeno de la cooperación y competencia entre ONG a partir de lo que podemos denominar, a los efectos de este trabajo, axiomática del interés.

Intereses

Entendemos por axiomática del interés el conjunto de proposiciones elementales que la perspectiva *utilitarista* presenta como evidentes y verdaderas y que en consecuencia no precisarían demostración. Ciertamente, desde esa perspectiva utilitarista simple, que llamaremos *ingenua*, es posible identificar algunas situaciones en las que la expectativa del surgimiento de la cooperación entre ONG se ve reforzada. Se trata de situaciones que se producirían constantemente y que ofrecen a las ONG un incentivo racional para cooperar voluntariamente entre sí, sin necesidad de recurrir a comportamientos que pudiéramos considerar altruistas, en la medida en que esa cooperación pueda satisfacer su *interés*. En estos casos la cooperación adquiere un carácter instrumental o estratégico, en la medida en que puede satisfacer los intereses y/o preferencias definidos por las organizaciones que forman parte de esa relación¹⁰. Ciertamente, la existencia de esas situaciones no garantiza el surgimiento de la cooperación toda vez que las ONG no siempre se guían por criterios utilitaristas. Puede afirmarse incluso que los responsables de las ONG prefieren a menudo eludir la cooperación, incluso en perjuicio de los intereses de sus propias organizaciones, en razón de motivaciones muy diversas que más adelante intentaremos esbozar. No obstante, la identificación de cualquiera de las tres situaciones que indicamos a continuación parece facilitar el surgimiento de las formas más comunes de cooperación entre organizaciones:

Reducción de costos de transacción: se trata de la situación que se produce cuando dos o más ONG perciben que la cooperación entre ellas puede contribuir a reducir los costos de una acción, tal y como sucede cuando varias organizaciones deciden fletar un avión juntas para hacer llegar

10. Se sitúan en esa línea trabajos tales como: AHRNE, G: *Social Organizations: Interaction inside, outside and between organizations*, Sage, Londres, 1994 y KNOKE, D: *Organizing for Collective Action: The Political Economy of Associations*, Aldine de Gruyter, Nueva York, 1990.

determinados equipamientos a un país lejano a un precio más ventajoso, compartir el costo del mantenimiento de sus instalaciones en un edificio comercial, o contratar conjuntamente en los medios de comunicación un espacio para insertar publicidad. Se trata, en definitiva, de optimizar recursos sin comprometer la autonomía de cada organización.

Superación de economías de escala: situación especial que se produce cuando dos o más ONG perciben que sólo cooperando entre sí pueden acceder a desarrollar en la práctica el objetivo que se han propuesto, dado que de no proceder de ese modo la acción quedaría fuera de sus posibilidades. Tal es la situación que se presenta cuando varias organizaciones deciden cooperar entre sí para dotarse de mecanismos de representación o difusión capaces de reforzar su capacidad de influencia social o política, o cuando deciden emprender conjuntamente un gran proyecto que exige la aportación de recursos que superan sus respectivas capacidades unilaterales. La cooperación en estos casos exige un grado de compromiso mayor entre las partes pero abre las puertas a la realización de acciones de una relevancia e impacto que de otro modo quedarían fuera del alcance unilateral de las organizaciones afectadas.

Gestión de externalidades: se trata de una situación que se produce cuando dos o más ONG identifican la oportunidad de cooperar para anticiparse a los eventuales efectos negativos que sobre ellas pueda tener la acción emprendida por terceras organizaciones. La cooperación en estos casos permite reducir el grado de incertidumbre en el que se desenvuelve cada ONG y reforzar su posición frente a terceros. Tal es la situación que se produce cuando dos o más organizaciones cooperan entre sí para asegurarse el acceso a determinados recursos públicos o privados cuya consecución o distribución equitativa resultaría de otro modo improbable, o cuando deciden planificar conjuntamente operaciones.

Desde una perspectiva dinámica, o evolutiva, puede afirmarse que la existencia recurrente de las tres situaciones anteriores, y el ensayo de las formas de cooperación más elementales sobre la base de la reciprocidad, puede sentar las bases para un proceso de adaptación y aprendizaje en el que las organizaciones afectadas pueden ir desarrollando pautas de cooperación cada vez más fluidas y eficientes, fortaleciendo de este modo su posición en el mercado. Tal sería la lógica que explica, por lo demás, los procesos de concentración e integración entre ONG, o la configuración de verdaderas corporaciones multinacionales de carácter no gubernamental. Cabe preguntarse en consecuencia, sin abandonar por el momento la perspectiva utilitarista, sobre las condiciones que pueden favorecer no sólo el surgimiento sino también el mantenimiento y el fortalecimiento de la cooperación entre las organizaciones. Surge así el concepto de *reciprocidad*, es decir la correspondencia esperada del comportamiento

propio con el ajeno, como fundamento de la cooperación utilitarista entre organizaciones. A los efectos de explorar brevemente las posibilidades analíticas que nos abre este concepto procederemos a distinguir las siguientes nociones:

Reciprocidad absoluta: entendida como aquella forma de cooperación en la que las partes se comprometen a que el reparto de los beneficios de la acción ha de ser directamente proporcional a sus aportaciones a los costos. Tal es la situación que acontece cuando dos ONG se prestan recíprocamente un determinado equipamiento médico para facilitar su trabajo en dos proyectos distantes en el terreno. De igual modo, estamos ante una situación de reciprocidad absoluta cuando dos ONG se reparten la administración de los ingresos asociados a la financiación pública de un proyecto en proporción directa a su aportación inicial a los costos del mismo.

Reciprocidad relativa: entendida como aquella forma de cooperación en la que las partes aceptan que la participación en los beneficios de la acción no ha de ser directamente proporcional a la aportación a los costos. Tal es la situación que acontece cuando una ONG cede un determinado equipamiento médico a cambio de otro de menor valor a otra ONG que pueda necesitarlo. De igual modo, estamos ante una situación de reciprocidad relativa cuando dos ONG participan por igual de la administración de los ingresos asociados a un proyecto aunque su aportación al mismo fuera muy diferente.

Contemplando la cuestión de la reciprocidad desde otra perspectiva, podemos distinguir ahora entre *reciprocidad inmediata*, entendida como aquella forma de cooperación en la que las partes esperan encontrar la satisfacción correspondiente a su comportamiento cooperativo con carácter inmediato; y *reciprocidad diferida*, entendida como aquella forma de cooperación en la que las partes están dispuestas a recibir con carácter diferido en el tiempo la satisfacción correspondiente a su comportamiento cooperativo. Por último, desde una perspectiva utilitarista ingenua, el surgimiento de la cooperación entre organizaciones, y muy especialmente la institucionalización del comportamiento cooperativo en el tiempo, resulta especialmente improbable en ausencia de un escenario claro de reciprocidad. Partiendo de estas premisas, a partir de las posibilidades lógicas que nos ofrece la articulación de las nociones anteriores podemos establecer al menos dos escenarios ideales claramente diferenciados:

Cooperación en términos de reciprocidad absoluta e inmediata, se trata del escenario-tipo más favorable para el surgimiento de la cooperación entre organizaciones, siempre desde una perspectiva utilitarista. En principio nada parece impedir que dos o más organizaciones cooperen entre

ellas si de este modo van a obtener con carácter inmediato una satisfacción a su comportamiento cooperativo. Se trata de una forma de cooperación que se caracteriza por su reducido grado de incertidumbre y requerimiento de confianza, toda vez que exige una participación proporcional en los costos y beneficios a todas las partes y la satisfacción del comportamiento cooperativo se produce para todas las partes con carácter inmediato. Tal es la situación que se registra cuando dos ONG intercambian, en un momento dado, cualesquiera recursos humanos, técnicos, u operacionales, a los que se les atribuye el mismo valor.

Cooperación en términos de reciprocidad relativa y diferida: desde una perspectiva utilitarista este es el escenario-tipo menos favorable para el surgimiento de la cooperación entre organizaciones toda vez que el aplazamiento de la satisfacción a las partes que más contribuyen a los costos del acuerdo puede dificultar el logro de la cooperación, o exigir el establecimiento en su caso de determinadas condiciones que puedan reducir el elevado grado de incertidumbre respecto a que el acuerdo llegue a buen término. Tal es el caso que se produce cuando una ONG fuerte y consolidada ofrece su respaldo financiero o cede infraestructuras a otra ONG a cambio de determinadas garantías de seguimiento y evaluación periódica del cumplimiento de los compromisos. No obstante, en la medida en que parece exigir un elevado grado de confianza, la cooperación en términos de reciprocidad relativa y diferida, nos exige explorar las expectativas de surgimiento de la cooperación más allá del estrecho esquema utilitarista.

Ciertamente, tal y como han subrayado los críticos de este enfoque, el planteamiento que acabamos de esbozar tiene como premisa tácita una situación de conocimiento perfecto de los precios en el mercado que no siempre se produce en la realidad. El planteamiento utilitarista simple ignora además los costos asociados al estudio y negociación de los acuerdos de cooperación que puedan surgir entre organizaciones. En todo caso, tal y como señalábamos con anterioridad, es importante subrayar que incluso en presencia de esas situaciones, y debido a diferentes motivos que procederemos a explorar más adelante, los responsables de las ONG prefieren a menudo eludir la cooperación asumiendo los costos asociados a ello, incluso en perjuicio de los intereses de sus propias organizaciones. Por último, desde esta perspectiva puede afirmarse razonablemente que la ausencia de expectativas claras en la dirección que acabamos de esbozar dificultará el surgimiento, y muy especialmente el fortalecimiento de la cooperación entre ONG. Tal es el caso que se presenta con los llamados bienes públicos, es decir, cuando las ONG tienen un incentivo racional precisamente para defraudar la cooperación, debido a que pueden obtener unilateralmente una utilidad, sin temor a que se le puedan imputar los costos asociados a su comportamiento.

Confianza

Dejando atrás la perspectiva utilitarista que acabamos de esbozar, el problema de la incertidumbre puede abordarse desde otro ángulo, cual es el del otorgamiento de *confianza*. Siempre que se establece una expectativa sobre el comportamiento de otras organizaciones se afronta un cierto grado de *incertidumbre* que no siempre puede reducirse a un cálculo racional. Ciertamente, esa incertidumbre puede ser reducida por determinadas condiciones estructurales del entorno —por ejemplo, las condiciones que pueda establecer el marco jurídico—, o mediante el establecimiento de algunas *garantías* que permitan reducir la impredecibilidad del comportamiento de las organizaciones envueltas en el acuerdo de cooperación. Tales garantías pueden adoptar formas muy dispares: desde la formalización jurídica de los compromisos para facilitar la claridad y definición de los términos del acuerdo, al establecimiento de medidas de transparencia o de fondos de reserva conjuntos¹¹. Sin embargo, esos procedimientos nunca podrán reducir a cero la incertidumbre, por lo que la cooperación parece exigir algo más.

Tal y como acabamos de sugerir el recurso a la confianza resulta especialmente importante para el surgimiento de las formas más complejas de cooperación entre ONG; esto es, en aquellas situaciones en las que las partes se ven enfrentadas a importantes riesgos o incertidumbres respecto a que su eventual acuerdo pueda llegar a buen fin. En efecto, en esos casos, la confianza que cada organización está dispuesta a otorgar a las demás surge como un poderoso instrumento para la reducción de la incertidumbre a la que han de enfrentarse las partes. Esa confianza otorgada puede basarse en alguna de las tres nociones básicas que presentamos a continuación¹²:

La experiencia de las partes, entendiéndolo por ello el conjunto de las realizaciones que atesora cada organización en el pasado, y cuyo conocimiento puede reducir la incertidumbre de sus interlocutores, respecto de su capacidad para afrontar los compromisos adquiridos con ocasión de una nueva iniciativa de cooperación.

Su situación actual, entendida como el conjunto de activos que en el momento presente puede acreditar cada organización en relación a su capacidad

11. Sobre el repertorio de mecanismos disponibles para reducir la incertidumbre en las relaciones entre ONGs, vid.: RITCHIE, C.: "Coordinate? Cooperate? Harmonise? NGO policy and operational coalitions", *Third World Quarterly*, Vol. 16, No 3, 1995, p. 513-524, y COOLEY, A. y RO, J.: "The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action", *International Security*, vol. 27, n° 1, 2002, pp. 5-39.

12. Cfr. SZTOMPKA, P.: *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, pp. 69-101.

financiera, logística, la capacitación de sus recursos humanos, la importancia de sus lazos externos y relaciones institucionales, o su capacidad de innovación en el sector, entre otros muchos aspectos.

La imagen de las partes, entendida como la percepción subjetiva que sus interlocutores realizan sobre el conjunto de características externas que pueden ofrecer indicios acerca de la solvencia ética, la identidad, la legitimidad e implantación social, o el estatus de la organización en cuestión dentro del sector de referencia, así como de su disposición a establecer y cumplir un compromiso.

Pero la confianza no ha de entenderse simplemente como un atributo que cada organización puede o no atribuir a las demás organizaciones, sino también como un recurso que facilita la reducción de la complejidad del sistema de cooperación no gubernamental entendido como campo social, así como en las relaciones con su entorno. En efecto, la atribución o el merecimiento de confianza en las relaciones entre organizaciones puede contemplarse también como una condición necesaria del propio sistema de cooperación no gubernamental para que su funcionamiento resulte fluido. Por un lado, la ausencia total de confianza haría imposible el surgimiento de formas complejas de relación entre ONG, y dificultaría el surgimiento e institucionalización de mecanismos estables de cooperación. Por otro, un exceso de confianza desvinculado de cualesquiera otras consideraciones de orden estratégico o funcional haría imposible el funcionamiento eficiente de los mecanismos de cooperación entre ONG¹³.

Pero la limitación más notable que presenta la perspectiva utilitaria es que aunque pueda ofrecernos una explicación satisfactoria sobre las formas más simples de cooperación, es decir, aquellas que nos sitúan ante un escenario de reciprocidad absoluta e inmediata, su capacidad explicativa se ve muy limitada cuando se trata de explicar el surgimiento de las formas más complejas de cooperación; esto es, aquellas que implican un arreglo en términos de reciprocidad relativa y diferida, o que simplemente no implican reciprocidad, tal y como acontece en los casos, por lo demás tan frecuentes en el mundo de la cooperación no gubernamental, en que dos organizaciones establecen una relación de donante y receptor.

Al respecto es importante subrayar que el establecimiento de una relación de *donación* entre ONG, es decir, de una relación de cooperación no fundamentada

13. Para una exploración sistemática en esa dirección, *vid.*: LUHMAN, N.: *Confianza*, Anthropol, Mexico, 1999.

en la reciprocidad, plantea un problema fundamental, que muestra las limitaciones del enfoque utilitarista de las relaciones entre ONG pero también las debilidades de los enfoques que pretenden eludir las nociones asociadas a la axiomática del interés. Por más que los miembros de la ONG donante puedan sentirse identificados con los de la ONG que recibe la donación, el hecho mismo de la participación desigual en la relación supone una reafirmación de una *diferencia* esencial entre las partes. Las relaciones entre esos dos grupos de personas y las entidades que les representan, reconocen y a la vez configuran a esos dos grupos como grupos diferenciados. Ciertamente, las ONG receptoras de la donación pueden ofrecer a cambio de la misma algún tipo de satisfacción a la ONG donante, tal como el incremento de su legitimidad, o el acceso a determinados recursos, pero en cuanto receptoras de una donación, sus aportaciones por valiosas que puedan ser no serán contempladas *nunca* como formas de satisfacción de una reciprocidad, sino como formas de reconocimiento simbólico de la existencia de una deuda moral. Una *deuda* que planteada en esos términos resulta por definición muy difícil de pagar¹⁴.

Conclusión

Nuestra breve exploración sobre las relaciones entre ONG nos lleva a proponer una reflexión a modo de conclusión preliminar. Las relaciones entre ONG no constituyen un simple reflejo de las oportunidades y limitaciones que establece el contexto estructural en el que estas se desenvuelven, ni tampoco el resultado racional de una interacción planteada en términos estrictamente estratégicos. Por el contrario, para comprender las diferentes formas de relación que las ONG establecen entre sí, tanto en el caso de las relaciones de competencia como de cooperación, la dimensión subjetiva resulta igualmente importante. No en vano, es la representación subjetiva de las condiciones para la acción que realizan los diversos agentes sociales, y en especial los propios responsables de las ONG, la que lleva a la definición y el despliegue de diversas formas de relación. Un despliegue que en la medida en que vaya obteniendo reconocimiento intersubjetivo, pues tal es la naturaleza inicial de toda forma de reconocimiento social, contribuye a la paulatina institucionalización de discursos y prácticas en las relaciones entre organizaciones, y con ello, por

14. Como han señalado Stirrell y Henkel: "Aunque el altruismo y la donación pura pueda estar fundada en ideales universalistas .../... está motivada en y supone a su vez el reconocimiento de una diferencia. En última instancia, puede entenderse que la plusvalía que está disponible para la entrega de donaciones es precisamente el producto del mismo sistema de producción, intercambio y distribución que produce a los pobres que reciben esas donaciones." Cfr. STIRRAT, R.L. y HENKEL, H. "The Development Gift: The Problem of Reciprocity in the NGO World", *Annals of the American Academy of Political Science*, n° 554, 1997, p. 80.

muy diversas que sean sus motivaciones, a la configuración de las relaciones entre ONG en cuanto realidad objetiva e integrante del mundo cada vez más complejo de la cooperación no gubernamental¹⁵. En definitiva, y sin desconocer los diferentes condicionantes que puedan registrarse en cada situación, las relaciones entre ONG, constituyen en sus manifestaciones más frecuentes, y por encima de los cálculos de intereses, la expresión convencional de determinados valores. Los valores dominantes en el mundo de la cooperación no gubernamental. Esos valores —ya sean entendidos en términos éticos, religiosos, empresariales, o como meros prejuicios ideológicos— están detrás de las estimaciones, no siempre racionales, que a menudo realizan las ONG respecto a la confianza que están dispuestas a atribuirse entre sí, y la formas de relación que puedan establecerse en cada caso. Son esos valores los que en última instancia han llevado a las ONG a su paradójica situación actual¹⁶.

15. *Vid.* al respecto: CONNOLLY, W.: *Appearance and Reality in Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1982, en part. pp. 63-89.

16. No en vano, como nos recuerda Habermas, “mientras que la eficacia de reglas técnicas y de estrategias depende de la validez de enunciados empíricamente verdaderos o analíticamente correctos, la validez de las normas sociales viene asegurada por un reconocimiento intersubjetivo fundado en el consentimiento o en un consenso valorativo. En ambos casos la violación de las reglas tiene consecuencias distintas. Un comportamiento incompetente, que viola reglas técnicas acreditadas o estrategias correctas, está condenado al fracaso (sic.) un comportamiento desviante que viola normas vigentes provoca sanciones que sólo están asociadas con las reglas externamente, es decir, por convención”. *Vid.*: HABERMAS, J.: *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid, 1988, p.27.