

Revista de Fomento Social, 49 (1994), 495-515

Seis desafíos para la cooperación al desarrollo

Este artículo de André Linard debe ser leído en continuidad con su trabajo anterior: "Rehabilitar el desarrollo, pero ¿qué desarrollo?", publicado en el número 195 de nuestra revista. En este segundo trabajo el autor lanza una serie de desafíos a las ONGD que podrían sintetizarse en las siguientes preguntas: ¿Cuál es la filosofía de las ONGD? ¿Está su praxis en coherencia con su discurso? ¿Realizan su misión adaptándose adecuadamente a las cambiantes condiciones del entorno? ¿Son escrupulosamente cuidadosas de no perpetuar el colonialismo, procurando transferir el poder de decisión a sus "contrapartes" locales? ¿Han dado el salto de la acción puntual basada en proyectos a una perspectiva más amplia que necesariamente implica una fuerte componente política? ¿No habría quizás que plantearse de raíz la propia ayuda al desarrollo? Al final, frente a una tarea ingente -la del desarrollo- el autor apuesta por la necesidad de seguir luchando por esa utopía, entendida como un ideal nunca alcanzable pero siempre motivante.

André LINARD (*)

(*) Profesor del Instituto Lumen Vitae de Bruselas. Traducción del original francés de José J. Romero Rodríguez.

ESTUDIOS

En esto de la "cooperación al desarrollo", lo primero es la "cooperación":

"Método de acción económica por medio de la cual personas que tienen intereses comunes constituyen una empresa en donde los derechos de cada uno a la gestión son iguales y donde el beneficio se reparte únicamente entre los asociados en proporción a su actividad".

Así explica el Larousse la acción cooperativa. Cooperar sería, por tanto, trabajar juntos con vistas al mismo objetivo. En cuanto al "desarrollo", ya hemos tenido ocasión de evocar sus acepciones y sus ambigüedades en un artículo anterior (1).

Aplicada al Tercer Mundo, la definición de la cooperación es, en el mejor de los casos, ingenua o irónica; en el peor, cínica. En efecto, ¿dónde están los intereses comunes, los derechos iguales, el reparto del beneficio? Incluso en la que aquí nos interesa, la cooperación no gubernamental, hecha con frecuencia a base de proyectos a pequeña escala. Sin duda, no hay que sobrevalorar este sector que, en términos financieros y de impacto económico, no supone gran cosa al lado de las transferencias de fondos públicos, ya sean éstos bilaterales o multilaterales. Pero la cooperación no gubernamental existe y está toda ella sometida a debates, afectada por el contexto político y económico y confrontada a importantes desafíos. Guardar silencio sobre estos últimos equivaldría a dar por buena la idea recibida -y falsa- de que lo no gubernamental es un asunto de buena voluntad y, por tanto, no sujeto a discusión y, de todas formas, positivo. Y que todo debate tiene el peligro de hacer daño a esa buena voluntad. Ahora bien, la cooperación no gubernamental, por las ideologías y los intereses de que ella misma es portadora, es eminentemente política y, por consiguiente, portadora de relaciones de fuerza y necesitada de ser sometida a debate. Entre "Frères des Hommes" y "Médicos sin Fronteras", por ejemplo, hay más que diferencias: un (tercer...) mundo.

Al comienzo de este decenio, la cooperación no gubernamental al desarrollo se encuentra en la enrucijada de diversos caminos. Caminos que deben ser esclarecidos, tanto más que, por muy limitada que sea en términos financieros, esta cooperación se está dirigiendo permanentemente al público, aunque sólo sea para recaudar fondos. Por tanto, esclarecer y comprender lo que aquí está en

(1) Cfr. *Revista de Fomento Social*, nº 195, julio-septiembre 1994, pp. 351-371.

juego procede de una necesidad de transparencia en un ámbito en el que la claridad ideológica no es habitual, ni mucho menos.

La reflexión que sigue, en parte analítica y en parte programática, se basa en la convicción de que, si la cooperación no gubernamental aspira a ser eficaz, está llamada a revisar algunas de sus prácticas, quizás incluso su inspiración fundamental.

Automatismos

Esta revisión es necesaria, ante todo, porque la rutina mata, sea cual sea el sector. Es peligroso repetir automatismos sin recordar de vez en cuando su sentido y sin someterlos a evaluación en función de un contexto que cambia.

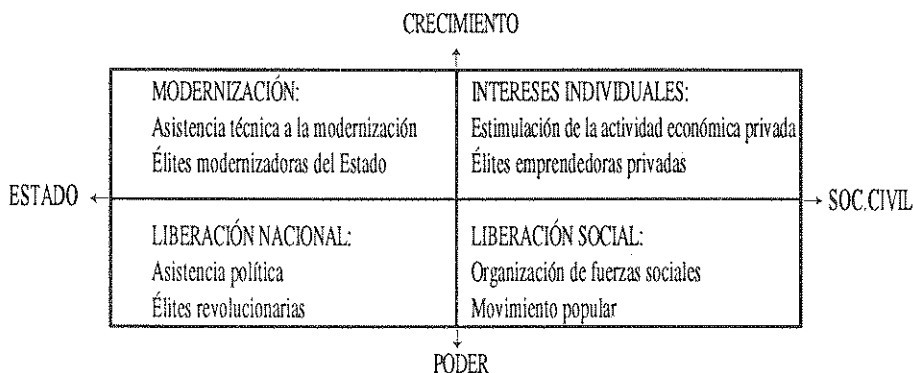
Por otro lado, basta viajar repetidamente a los países del Tercer Mundo (2) para constatar que, salvo excepciones locales, la pobreza no disminuye, a pesar de lo que ciertas estadísticas económicas pueden hacer pensar. Y nos encontramos ya en el cuarto decenio del desarrollo: más de treinta años de esfuerzos mundiales, ¿con qué resultados? Es preciso constatar que los grandes mecanismos económicos internacionales (endeudamiento, precio de las materias primas, división internacional del trabajo...) siguen vigentes y activos. ¿De qué sirve aportar cien francos para sacar a un grupo de familias de tal o cual región de la pobreza si, al mismo tiempo, el precio del cacao o del café que ellos mismos producen está siendo empujado a la baja, causándoles pérdidas diez o cien veces más importantes? Es preciso, sin duda alguna, evitar los eslóganes y el manipuleísmo: la respuesta a estos problemas es compleja y matizada. Pero no por ello desaparece la cuestión misma.

¿Qué automatismos son éstos, qué costumbres o hábitos de la cooperación no gubernamental deben ser revisados? Sin ninguna pretensión de exhaustividad, nosotros vamos a destacar seis. Seis desafíos que se plantean hoy en día a las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo (ONGD); se trata, sin duda, de seis rupturas necesarias. No todos estos desafíos son nuevos: los discursos y las prácticas de algunas ONGD permiten ya entrever las

(2) No podemos ignorar que el término "Tercer Mundo" es ambiguo, porque transforma al desarrollo en un problema geográfico. Pero, al fin y al cabo, esto no es más que un artículo y no un libro en el que se podría hacer un análisis semántico. Que se nos perdone por recurrir a la facilidad de los términos habituales.

perspectivas de solución. Pero, aparte del hecho de que estas prácticas siguen siendo una minoría en la actuación de las ONGD, no se trata generalmente más que de elementos dispersos carentes de un marco de referencia. Más que prácticas aisladas, es un nuevo aliento lo que se necesita.

“Más vale un mal esquema que un buen discurso”, decía, según parece, Napoleón. Por eso puede ser oportuno, a título de recordatorio, visualizar el conjunto de consideraciones descritas en el artículo anterior en un cuadro (3), a pesar de sus posibles defectos.



El eje vertical indica el objetivo principal perseguido, según la concepción del desarrollo de cada ONGD: puede ir desde un planteamiento centrado únicamente en el crecimiento económico hasta, en el otro extremo, un enfoque más orientado a la conquista del poder. El eje horizontal determina el actor principal: en este caso la alternativa oscila entre una concepción que reserva el protagonismo al Estado y a los gobernantes, y otra que se pronuncia por la primacía de la iniciativa de la sociedad civil. Resultan de esa forma cuatro concepciones teóricas que quedan indicadas en mayúsculas; cada una va seguida de la acción principal de cooperación que se deduce de ella así como de los actores privilegiados que le corresponden. Además de los objetivos y los actores, se pueden detectar otras dos divisiones según los ejes: las dos concepciones inferiores enfocan el proceso de desarrollo como un lugar de conflictos de intereses y de relaciones de fuerzas; mientras que

(3) La elaboración de este esquema resulta de una convergencia entre los trabajos de Guy Bajoit, de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve, de los nuestros en el Instituto Internacional Lumen Vitae, y probablemente de algunos otros.

las dos concepciones situadas a la derecha del cuadro indican que la problemática del desarrollo concierne a todas las sociedades, y no solamente a las del Sur.

De manera progresiva las ONGD han ido adoptando estos diferentes modelos de cooperación; sin embargo, algunas se detuvieron en una u otra de las etapas, lo que hace que hoy compongan una especie de mosaico extremadamente diversificado. En efecto, la evolución no es automática: supone opciones políticas que se puede esperar sean la consecuencia lógica de un proceso de reflexión, pero que se derivan sobre todo de opciones ideológicas, de concepciones de la sociedad, así como de intereses, incluso en un sector calificado como "no lucrativo". Estos intereses sólo raras veces pueden identificarse como enriquecimiento personal; se trata más bien de la búsqueda del poder, del sentimiento de utilidad, del proselitismo político, ideológico o religioso... ¿Existe acaso una cooperación verdaderamente desinteresada, incluso en el marco no gubernamental?

Algunas de estas ONGD han dado ya el paso y se han adherido a la concepción del desarrollo como liberación social. Para ellas, la democracia se construye poco a poco, "desde abajo", y la vía asociativa es un eslabón indispensable que juega un papel político, en el sentido pleno del término. ¿Político? Nos encontramos de lleno en nuestro punto de partida: la cooperación no gubernamental, decíamos, por la ideología y los intereses que vehicula, es eminentemente política.

Los dos primeros retos: los peligros del lenguaje

El *primer desafío* de las ONGD consiste en liberarse ellas mismas de la trampa del vocabulario y aclarar su propia visión del desarrollo: ¿qué buscan realmente a través de los esfuerzos que realizan? Luego, dar a conocer este planteamiento al público al que se dirigen. Conociendo el medio desde dentro, apostamos a que uno podría encontrarse con muchas sorpresas. La transparencia, en efecto, no es ni mucho menos la regla, sobre todo cuando la concepción del desarrollo de la ONGD no corresponde exactamente a la de sus donantes. El donante espera un tipo de resultados positivos, generalmente de orden material, garantizados y rápidos, mientras que el desarrollo concebido como liberación social, por ejemplo, da resultados humanos, es decir, inciertos y lentos. Un autor belga, Dirk Baré, pone de relieve en su obra "La orquesta del Titanic" (4) varios peligros de

(4) BARÉ, D. et al (1993). *Het Orkest van de Titanic*. Editions Vubpres, Bruselas.

las ONGD, entre los cuales se encuentra el de presentar las cosas bajo un panorama mucho más bello que la realidad, para no desanimar a los donantes.

El *segundo reto* consiste en analizar con lucidez si las prácticas de las ONGD están en armonía con su discurso, sin despreciar -en caso necesario- las revisiones destinadas a asegurar esta conformidad. Pero no nos hagamos ilusiones: si un cierto número de ONGD actúan sin duda de buena fe y creen que su política de proyectos de desarrollo corresponde a su discurso, hay otras en las que, por ejemplo, bajo un lenguaje más abierto sobre lo que ha dado en llamarse el "partenariado" (5), se esconde una práctica paternalista. Por el contrario, otras emiten un discurso más mitigado que su propia práctica, con el fin de no perder el apoyo de sus donantes, generalmente más tradicionales y menos al tanto de las implicaciones políticas del desarrollo.

Muchas ONGD dirían, sin duda, que se adhieren a la concepción del desarrollo por el cambio social. Pero de ahí a aplicarla... La cuestión es particularmente compleja en el caso de los proyectos de naturaleza económica: estos proyectos ¿contribuyen realmente a la integración de un grupo al sistema económico dominante sin modificar el carácter excluyente de éste para los más pobres o ayudan a transformar ese sistema?

Apoyar a la sociedad civil en los países del Sur es con frecuencia más fácil de decir que de hacerlo, pero la inversa es igualmente cierta. Una de las condiciones requeridas para ello consiste en detectar los interlocutores adecuados, aquellos que sean a la vez representativos de la población y actores efectivos o potenciales de transformación social. Esta exigencia implica para las ONGD el reto de romper con los automatismos de las relaciones preestablecidas, para detectar los nuevos socios que hay que privilegiar. Tales socios o contrapartes pueden variar con el tiempo, dado que ciertos actores sociales (sindicatos, movimientos campesinos, Iglesias...) pueden jugar un papel determinante en un momento dado de la evolución de un país, y luego menor en otro momento.

Las ONGD del Sur: mitos y realidades

Particularmente delicada es la actitud hacia ese nuevo tipo de interlocutores

(5) Los términos "contrapartes", "partenariado" etc. tienden a aparecer continuamente y con frecuencia son meramente sinónimos de beneficiarios. Véase más adelante.

que son las ONGD del Sur. Hace unos años, Gino Lofredo, en Nicaragua, bajo el título "Hágase rico en los 90" (6) decía lo siguiente:

"El negocio de los 90 son las OENEGES. A los que perdieron el tiempo estudiando filosofía, ciencias sociales, historia, relaciones internacionales, letras, pedagogía, economía, política, antropología, periodismo, ecología y estas cosas que no sirven para vender pollo frito, no les queda otra cosa que una buena OENEGE" para "alcanzar su propio desarrollo sostenible" y "hacerse rico antes del fin de siglo".

Parece, pues, como si se viera aparecer una especie de "burguesía ONGD".

Las sociedades del Sur se estructuran cada vez más en un proceso de organización y de articulación de la sociedad civil. Sus miembros han comprendido además que la creación de organismos de desarrollo da más fácilmente acceso a los subsidios que llegan del Norte que el mantenimiento de una estructura flexible o informal. Estas ONGD del Sur llevan a cabo acciones de desarrollo o aconsejan, acompañan, forman a los responsables locales de esas acciones. Algunos, como el "Grupo de Beaulieu" (Suiza) ponen como prioridad la instalación de estas ONGD y se las plantean como interlocutoras directas de los gobiernos del Norte y de la Comunidad europea en el sistema de cofinanciación de proyectos, dejando a las ONGD del Norte fuera de juego.

La dificultad surge de la doble naturaleza de estas ONGD del Sur, que es posible descubrir a partir de su génesis. Algunas han nacido de la federación de grupos locales, de los que son instrumento y expresión. Es el caso, por ejemplo, de las asociaciones regionales indígenas de Guatemala, nacidas por reunión de las asociaciones comunales. Estas ONGD constituyen un medio de articular y coordinar los esfuerzos y de conseguir más peso social en su región o su país de origen.

"La mayoría [de nuestras contrapartes] no son propiamente ONGD del Sur sino movimientos que reciben el mandato de grupos organizados", explican los responsables del Centro Nacional (belga) de la Cooperación al Desarrollo (CNCD), una coordinadora de ONGD (7).

Otras ONGD, por el contrario, emanan de instituciones o de intelectuales de

(6) *Chasqui*, Managua, nº 39, 1992, p. 16 y siguientes.

(7) "Parler vrai sur l'opération 11.11.11". *La Revue Nouvelle*. Bruselas, septiembre 1983, p. 89.

los países destinatarios que conocen bien las vías de financiación del Norte y, por su iniciativa, se proclaman canal obligado entre ONGD del Norte y poblaciones del Sur, siendo así que no tienen nada de populares o locales. Llegan a formar una especie de pantalla y a constituir auténticos centros de poder que actúan en nombre de la población sin la participación de ésta. Estas ONGD del Sur se presentan como defensoras del mundo popular del Sur frente al Norte neocolonial pero, al hacerlo, se callan el poder que ellas mismas ejercen sobre este mundo popular (8) en nombre de una tendencia religiosa, filosófica o política, o simplemente por la búsqueda de un status social para estos intelectuales.

Así pues, este poder no es más legítimo que el que detenta el Norte sobre el Sur. Con el tiempo, se establece una distinción más fina entre las ONGD de tipo asociación y las de tipo "pantalla", distinción que implica tomar en consideración la lógica propia de las organizaciones populares. Por usar las palabras del director del CENAP, de Costa Rica:

"A las ONGs no les toca ya hacer un trabajo de promoción. Eso se hizo durante años. Hoy existen procesos organizativos sólidos conformados por las bases. Un ejemplo: los campesinos no quieren producir más en colectivo, sólo les interesa la comercialización y para ello requieren financiamiento y capacitación; es allí donde las ONGs pueden incidir" (9).

Las ONGD, eventualmente necesarias en un primer momento como canal financiero para el apoyo del Norte a los movimientos populares del Sur, deberían tender a retirarse cuando estos movimientos adquieren la capacidad de gestionar sus relaciones financieras. En ese momento pueden seguir existiendo como instancias de acompañamiento, de asesoramiento experto y de formación para las organizaciones populares. Vendrían a ser instancias que funcionarían, no tanto a iniciativa propia, sino a demanda de las organizaciones po-

(8) DECENDRE, D. (1991). *L' autodétermination paysanne en Afrique*. Ed. L'Harmattan, p. 200.

(9) En SARVIDE, L. y SÁNCHEZ, G. (1992). *La cooperación Norte-Sur: pasos hacia una sociedad de ciudadanos del mundo*. Ed. Espiral, México, p. 32. Véase también RODRIGO, J.M. (1993). "Apoyar la construcción de la democracia al nivel local". *La otra bolsa de valores*, 2/20, México.

pulares con las que establecerían un contrato claro. Entonces se vería claramente que hay ONGD y ONGD, "...o sea, las que están con las luchas populares y las que no lo están" (10).

¿Cómo distinguir ambas categorías? Muchas veces, la propia historia de la ONGD es muy reveladora. Sus mecanismos de funcionamiento interno también sirven de indicador, así como el nivel de remuneración de su personal permanente. Ninguno de estos criterios por sí solo es determinante, pero con frecuencia su convergencia es muy significativa. Y también, lo es para las ONGD del Norte, que no escapan a las interpelaciones aquí lanzadas hacia sus hermanas del Sur y a los peligros de aislarse de los intereses del mundo popular.

Tercer desafío: ¿profesionales o "aficionados"?

Por todo ello, desde el punto de vista de las ONGD del Norte, es de vital importancia saber con quién se entienden y, de modo más amplio, conocer el contexto en el que una determinada acción se realiza y se mantiene: el contexto geográfico, político, social, cultural, económico, pero también institucional. En el país, en la región, en el ámbito de que se trate ¿cuál o cuáles son los actores asociativos susceptibles de ser agentes de transformación social? La cosa no es tan sencilla; la respuesta varía según el lugar y el momento. El *tercer reto* planteado a las ONGD del Norte es, por tanto, la exigencia de análisis permanente de las situaciones, lo más opuesto a una práctica tradicional consistente en aplicar por todas partes prioridades y métodos similares.

Combinar los objetivos de cambio social y de adaptación al contexto local puede conducir a apoyar iniciativas alejadas de la imagen corriente del clásico "proyecto de desarrollo". Por ejemplo, se puede financiar a una compañía ambulante de teatro en Chile o a un equipo de fútbol en África del Sur, porque sus desplazamientos sirvan de tapadera a actividades encaminadas a la toma de conciencia colectiva. O, por ejemplo, abonar los honorarios de ciertos abogados en la India, o respaldar a una cátedra universitaria en El Salvador...: los primeros se dedicaban a defender a los líderes asociativos encarcelados, la segunda ha servido para abrir las puertas de la libertad de expresión en pleno periodo de represión.

(10) SARVIDE, L. y SÁNCHEZ, G., op. cit., p. 32.

Este desafío de adaptación permanente exige una profesionalización, no sólo bajo la forma de arquitectos o agrónomos, como en el caso de las grandes ONGD, sino de profesionales de las ciencias sociales. Si la buena voluntad no deja de tener su encanto y responde a ciertas necesidades limitadas, la apreciación de las situaciones exige una capacidad de análisis pluridisciplinar (social, político, cultural, económico...). En esta lógica, el argumento según el cual "todo el dinero recogido va al Tercer Mundo", si bien puede atraer la confianza del público, debería por el contrario suscitar dudas en cuanto a la seriedad del trabajo de la ONGD. Pero si es fácil afirmar el principio, no lo es tanto ponerlo en práctica. Ha habido ONGD que se han lanzado peligrosamente por la pendiente de la profesionalización, hasta el punto de olvidar su vocación para el cambio social. Sus responsables de comunicación "vendían" la solidaridad como otros venden detergente; sus responsables regionales no estaban tan lejos de manejar los proyectos de desarrollo de una manera tan burocrática como los representantes del Banco Mundial. Todos olvidaban que sus competencias profesionales debían ser puestas al servicio de una causa, de un ideal ("de una mística"; dicen algunos), y no al revés. "Militantes primero, profesionales después", se podría decir para resumir, incluso en una época en que el "militantismo" ha pasado de moda...

Cuarto desafío: actuar realmente por delegación...

Esta mística es sin ninguna duda una condición para satisfacer la *cuarta exigencia* que puede provocar ciertos desgarros: transferir el poder de decisión a las "contrapartes". En efecto, la concepción del desarrollo basado en la emergencia de la sociedad civil implica, si no se quiere ser incoherente, la confianza en las capacidades de los "beneficiarios" para decidir los que les concierne. Se puede dar vueltas a la cuestión indefinidamente, pero no hay forma de prescindir de esta exigencia. Efectivamente, ¿cómo justificar en teoría que el Norte, porque dispone de recursos, decida también sobre las prioridades de acción en el Sur y de la utilización de los fondos? No hay nadie, en las ONGD, que no defienda abiertamente esta manera de actuar. ¿Pero ...en la práctica? Incluso de buena fe, se utilizan argumentos y métodos que conducen al mismo resultado. Por ejemplo, el argumento de la responsabilidad de la ONGD del Norte con respecto a sus donantes a los que debe garantizar una sana gestión de

los fondos que aportan. No es que eso sea falso, pero puede conducir a querer evitar el "riesgo" de confiar esa gestión a los propios beneficiarios. Lo mismo sucede con la "preparación progresiva de los autóctonos para la gestión" que, positiva en sí misma, puede llevarse a cabo a un ritmo excesivamente lento. Esto es bien conocido en los medios de Iglesia muy activos en este ámbito de la cooperación. ¿Cuántas diócesis del Tercer Mundo, si tienen a la cabeza a un obispo autóctono, no cuentan todavía con un extranjero como responsable de la gestión de los fondos, o de la oficina de desarrollo, bajo el pretexto del rigor en la gestión? El simple hecho de tener que someter cada petición de financiación a una decisión que debe ser tomada allá, en un país del Norte, lejos de las realidades locales, ¿no constituye otra forma de desposesión? Esta decisión será tomada en función de las opciones y de los criterios de la ONGD solicitada, siguiendo el ritmo de sus propios procedimientos, y según sus eventuales exigencias administrativas (o, peor aún, las del sistema de cofinanciación del gobierno implicado). ¿Cómo no llegar a la conclusión que dinero y poder siguen íntimamente ligados? ¿En nombre de qué?

Algunas ONGD han reflexionado ya y han buscado alternativas, por ejemplo bajo la forma de "fondos delegados". En este sistema, se confía una suma de dinero a una contraparte local, una asociación autóctona de ámbito frecuentemente regional, y se renueva automáticamente durante algunos años. Esta suma se utiliza según los criterios establecidos de común acuerdo y previamente entre la ONGD del Norte y la asociación "contraparte", a medida que aparecen necesidades locales. Pasado cierto tiempo se realiza una evaluación, también común. Otras ONGD (en Bélgica, sobre todo "Frère des Hommes" y "Entraide et Fraternité"; en los Países Bajos, NOVIB...) trabajan con consejos continentales u organizaciones similares en los que ONGD del Norte y del Sur aportan los fondos y deciden juntas sobre su utilización. Los organismos del Sur son con frecuencia mayoritarios en estas organizaciones.

Fórmulas de este tipo, que sólo son ejemplos, constituyen sin duda pasos adelante. No es que eliminen de golpe toda la dificultad, sobre todo ligada a la representatividad de las asociaciones del Sur. Estas últimas son frecuentemente escogidas por el Norte. Cuando sólo se requiere una por país, ¿cuáles serán los criterios de selección? Normalmente, los del Norte. Muchas agencias del Norte aceptan fácilmente la idea de que las contrapartes del Sur son capaces de encargarse de la realización de los proyectos. Pero ¿y su concepción?, ¿y su

planificación?, ¿y su evaluación? Se necesita realmente un doble avance: aceptar que el Sur adquiera estas prerrogativas también allá, y prepararles para que sean capaces de ello, lo que se produce mucho más rápidamente de lo que se piensa generalmente, a condición de darles la ocasión para ello. Así, la formación, de la que se habla en tantos proyectos o programas, está llamada a ir más allá del fomento de las capacidades necesarias para la ejecución de los proyectos: debe desembocar en las destrezas necesarias para la completa autodeterminación. El "Consejo Internacional de Agencias Benévolas" (ICVA) ha reunido un conjunto de "principios directores" para las relaciones entre ONGD del Norte y del Sur. En ese documento se puede leer, por ejemplo, que:

"La 'fórmula' de los proyectos de desarrollo se revela estéril en la mayor parte de los contextos, si no en todos. Los donantes deben, siempre que sea posible, establecer con las ONGD del Sur unas relaciones a largo plazo fundadas sobre objetivos comunes y sobre la voluntad de asegurar una financiación flexible que se extienda a varios años" (nº 24).

Esta duración es ante todo una garantía que permite a la ONGD del Sur pensar sus actividades más allá de la hipotética aprobación anual por la ONGD del Norte del apoyo prometido. Es también una condición que permite sobrepasar el proyecto puntual en beneficio de una perspectiva política (volveremos sobre ello). Por último, es una manera de materializar la voluntad, tantas veces manifestada, de poner fin al "poder del dinero".

Es inútil ocultarlo: el paso a esos financiamientos estructurales tropieza con una contradicción. En efecto, en el mejor de los casos, la ONGD del Norte deseará concretar de esa forma su confianza en las contrapartes del Sur. Y, sin embargo, se sentirá investida de la responsabilidad de verificar si estos socios respetan las condiciones de dicha confianza. Lo que restablece la desigualdad: mientras es muy fácil para una ONGD del Norte romper la relación y encontrar otros socios destinatarios de su ayuda, ello será mucho más difícil para las asociaciones del Sur. Para estas últimas, la alternativa consiste con frecuencia en someterse o verse privadas de fondos. También pueden buscarlos por otro lado, pero sabiendo que las ONGD del Norte se intercambian información relativa a las razones que provocan el cese de una ayuda.

Partenariado ambiguo

Se supone que este concepto de "partenariado" expresa esa relación igualitaria que se debería instaurar entre ONGD del Norte y beneficiarios del Sur. Es un concepto "trampa", como pocos. En efecto, la mejor voluntad del mundo no puede suprimir el carácter unilateral de los flujos financieros del Norte hacia el Sur. Jacques de Bruyn, director de una gran ONGD belga flamenca, reconocía hace poco que: "...el partenariado es siempre desigual, porque el Sur debe siempre conformarse según los criterios y las normas del Norte".

Donde se encuentra el dinero se encuentra el poder. No hay alternativa, a menos de poner fin a toda cooperación. En el mejor de los casos, el "partenariado" corresponde a la intención de la ONGD del Norte que lo invoca y que intenta ponerlo en práctica. En el peor de los casos, sirve de fachada, de discurso destinado a ocultar unas prácticas que siguen siendo unilaterales. En el primer caso, a falta de solución completa, existen al menos correctivos al funcionamiento actual: consisten en inscribir en las estructuras y en el funcionamiento de la ONGD del Norte la participación de pleno derecho de los socios del Sur. Decimos "inscribir" en sentido propio y en sentido figurado: una manera de progresar en el sentido de esta participación consiste en escribir claramente en el reglamento interno de la ONGD del Norte los modos de funcionamiento. De esta manera, se restringirá el poder discrecional de los responsables, tanto más si las "contrapartes" del Sur están asociadas a los debates e informadas de los procedimientos y sus modificaciones. Formalizar las cosas en este terreno permite evitar la arbitrariedad y afirmar que las asociaciones del Sur son beneficiarias de derechos, y no sujetos de condescendencia. El recurso a unas relaciones contractuales escritas con obligaciones recíprocas (sobre todo en los compromisos, plazos y otras modalidades de financiación) permite progresar en la misma dirección. Pero, incluso de esta forma, el concepto de "partenariado" tiene el peligro de ocultar la diferencia de intereses que existe con frecuencia entre los socios del Norte y los del Sur. Es una diferencia que concierne incluso al principio mismo de la cooperación no gubernamental. El ideal de la autonomía, o incluso simplemente de la autofinanciación ¿no conduce a eliminar la misma razón de ser de las ONGD del Norte? La idea a veces defendida de permitir una relación directa entre la Comunidad europea y las ONGD del Sur para el establecimiento de sistemas de cofinanciación puede conducir al mismo resultado. Sin embargo, esta idea

presenta más inconvenientes que ventajas. Su principal peligro consiste en la pérdida del intermediario político que constituyen las ONGD del Norte en relación a la CE, sobre todo gracias al Comité de Enlace ONGD-CE. Las ONGD del Sur, que no son ni electoras ni ciudadanas de la Europa de los Doce, estarían totalmente a la merced de las decisiones de la Comunidad, sin ningún contrapoder. Pero las ONGD del Norte que se oponen a semejante idea, ¿lo hacen realmente por esta buena razón o para evitar el perder su poder de instituciones intermedias?

Quinto desafío: hacia un planteamiento más global de la ayuda

Otro desafío, el quinto, que ya ha sido ampliamente señalado en las investigaciones, pero poco traducido a la práctica, consiste en abandonar el sistema de funcionamiento basado en "proyectos" de desarrollo, que por simple suma habrían de ser fuente de cambio. En otras palabras, se trata de pasar "del proyecto a lo político": o, para ser más precisos, de enfocar el proyecto como elemento dentro de y en función de una perspectiva de influencia sobre las orientaciones a tomar por los decisores políticos, económicos y otros. Como explica un grupo de ONGD latinoamericanas:

"Sólo la relación proyecto - procesos de cambio resulta verdaderamente significativa. Si interesan los proyectos, será en tanto estén concebidos dentro de estrategias que distingan entre lo inmediato y un marco de trabajo a largo plazo. Los proyectos no deberían ser un fin en sí mismos, sino un medio para obtener algo... La nueva visión comprende que la problemática del desarrollo va más allá del financiar proyectos, pues se trata de modificar, en el Norte y en el Sur, los sistemas socio-políticos imperantes" (11).

Transcender lo inmediato, en beneficio del largo plazo; salir de lo local para abarcar un campo social más vasto; todo eso implica unas relaciones entre ONGD del Norte y socios del Sur inscritas en la duración y la permanencia. Poco a poco esta idea se va abriendo paso. Como explica el ya citado Centro Nacional (belga) de la Cooperación al Desarrollo:

(11) Ibid. pp. 12 y 16.

“Se trata de aportar recursos no vinculados a demandas inmediatas a organizaciones fiables que han superado un cierto umbral de maduración y deberían poder funcionar con más medios. Eso les permite a la vez llevar a cabo sus tareas en condiciones viables y entrar en unas relaciones más igualitarias con el Norte” (12).

Estos recursos deberán cubrir los gastos en salarios, equipamiento y de funcionamiento, lo que no casa en absoluto con la imagen del “proyecto de desarrollo”, pero son indispensables para el cambio social.

Una exigencia de duración de esta índole ya ha sido reivindicada por nosotros, algo más arriba, al referirnos a las actividades que se desarrollan en varios años. Aquí se trata de franquear una etapa suplementaria: asegurar una existencia durable a un organización del Sur, que le otorgue una base y le permita prever, organizar y, si fuera necesario, modificar sus actividades. La autodeterminación va entonces más allá del marco de los proyectos, para transformarse en estructural. Promoverla es ayudar a los actores del Sur a ser más fuertes y más influyentes en las relaciones sociales locales y a tener un punto de agarre en las orientaciones políticas o económicas nacionales. O también, por ejemplo, a resistir mejor a eventuales situaciones dictatoriales.

Sin duda, nada de esto es fácil, sobre todo en América Latina, donde existe lo que Alain Rouquié llama una dualidad de lugares de poder: la escena pública, destinada a hacer progresar un funcionamiento democrático, y la privada, donde se juegan los verdaderos envites. Precisamente en América Latina, donde, además, la brecha entre pueblos y poderes nunca ha parecido tan profunda como ahora. Ahora bien, la “bisagra” del siglo XXI está marcada por una privatización creciente a nivel macro: el “Estado global paralelo”, según la expresión de Gorostiaga (13).

Todo eso hace indispensable la elaboración de nuevos contrapoderes. Para muchos representantes del medio asociativo, ese contrapoder puede nacer precisamente del nivel **micro**, a condición que las iniciativas que ahí se tomen no se limiten a él.

(12) *La Revue Nouvelle*, sept. 1993, p. 88.

(13) GOROSTIAGA, J. (1992). “La mediación de las ciencias sociales y los cambios internacionales”. Ponencia presentada en el Encuentro internacional sobre: *Cambio social y pensamiento cristiano en América Latina*, Madrid, 1992, p. 8.

“Lo micro influye en lo macro, pero con una dimensión propia (...). En la medida que su existencia se califique, se afirme, se realice, en esa medida, lo macro resulta afectado. (...) Y esto es posible porque la lógica autónoma de lo micro puede generar procesos independientes que escapan a la lógica de la dominación y, de hecho, le quiten piso de sustentación” (14).

Según Luis López Llera, uno de los más ardorosos defensores de esta concepción: “...la estrategia de lo micro frente a lo macro no consiste en desarrollarse para integrarse, sino más bien en establecer una relación sin someterse” (15).

Y, como precisan unas ONGD centroamericanas:

“Esto implica superar la lógica de proyectos aislados (fragmentos de la realidad) para ceder el paso a los procesos conjuntos, con programas integrales, microregionales, y de más largo plazo” (16).

Aquí también se plantea el problema técnico de apreciación del carácter fiable del “partenariado” del Sur. Pero, sobre todo, lo que se necesita es una inversión total de perspectiva: aceptar que el Sur sea dueño de su propio destino. Ello exige una reorientación de las tareas de las ONGD del Norte. Entre estas últimas, todas, o casi todas, financian de una u otra forma iniciativas en el Sur. Muchas realizan además actividades de información, de educación o de sensibilización de su público, con objetivos diferentes según la concepción del desarrollo que cada una tenga. Algunas se han lanzado estos últimos años a un terreno más movidizo: el de la presión sobre las instancias de decisión (el “lobbying” o “cabildeo”), que la ICVA define como:

“...la acción militante relativa a las políticas que deben adoptarse. Este trabajo es necesario para suscitar una toma de conciencia de la verdadera naturaleza del desarrollo y para preconizar los cambios fundamentales propios que deben instaurar un mundo más equitativo y un desarrollo más sostenible” (17).

(14) “Sociedad civil y Pueblos emergentes”. Promoción del Desarrollo Popular, México, p. 57.

(15) LOPEZ LLERA, L. (1993). “El desarrollo en cuestión”. *La otra bolsa de valores*, 1/9.

(16) SARVIDE, L. y SÁNCHEZ, G., op. cit., p. 40.

(17) ICVA, “Principios directores”, nº 14.

Esta voluntad de influir en los poderes políticos y económicos puede conducir a complicidades inesperadas, a éxitos no desprovistos de ambigüedades. En México, por ejemplo, varias decenas de ONGD y de asociaciones, agrupadas en el "Foro de Apoyo Mutuo", perciben fondos obtenidos por una reconversión de una parte de la deuda pública, mediante el sistema de los llamados "swap" (18).

Sexto desafío: ¿una moratoria de la ayuda?

A fin de cuentas, todo lo que precede no es más que una adaptación de las modalidades de la cooperación no gubernamental. Pero también su mismo principio merece ser cuestionado; ello constituye el *sexto desafío* que vamos a evocar. La idea de una moratoria ya ha sido evocada, en particular por el Grupo de Beaulieu (Suiza), que la reivindicó para 1995. Todos los argumentos avanzados en este sentido no carecen de credibilidad:

"...la visión del hombre y del mundo predominante en la cooperación al desarrollo sigue estando marcada por el pensamiento europeo y norteamericano" (19).

Se trataría de un pensamiento materialista, deshumanizado, catastrófico para la ecología...

Sin embargo, ¿cómo no descubrir en esta idea de moratoria un enorme riesgo de repliegue amedrentado de cada país, de cada sociedad, sobre sus propios problemas? Sin duda, esa no es la intención de los que defienden esta tesis, conscientes de la necesaria solidaridad de los diferentes pueblos del mundo. Pero ¿y el resultado? Por otro lado, esta tesis lleva a un callejón sin salida en un hecho: el mundo asociativo de los países del Sur está mucho más desprovisto, en cuanto a medios de acción, frente a las exigencias de su lucha. ¿Una moratoria no tiene el peligro de aumentar esta desigualdad de medios?

A las buenas preguntas planteadas por el Grupo de Beaulieu, ¿es "el fin de la ayuda" la única respuesta? ¿Es susceptible de crear ese contrapeso esperado a lo que el rector de la UCA de Managua llama:

(18) Véase *La otra bolsa de valores / Faxilitando*, 1993, 2/20.

(19) GROUPE DE BEAULIEU. *Construir l'espérance*. Edit. de l'Aire, Lausanne, p. 47.

“...una jerarquía geoeconómica que regula y administra la concentración y la centralización del poder económico, político, tecnológico, financiero y militar del mundo” (20)?

Dos respuestas son posibles. La primera, en la línea de la moratoria, insistirá sobre el hecho de que de la cooperación no gubernamental (también la oficial) es insignificante y perversa si lo que se pretende es corregir los efectos del sistema dominante y, en consecuencia, se orientará hacia otros métodos. La segunda respuesta -que es la nuestra- explorará la pista de una ampliación de las formas de ayuda, que no serían ya ayuda sino cooperación, en el sentido primigenio del término: trabajar juntos para lograr un mismo objetivo, por medio de aportaciones recíprocas y no ya unilaterales, pero donde el apoyo financiero tenga su lugar. La diferencia estaría no tanto en el soporte (el dinero, factor de dominación, puede ser también agente de solidaridad), sino en la intención.

“La Cooperación internacional, vía ONGs, había estado centrada en la tesis de que los países llamados ‘desarrollados’ deberían apoyar financiera y técnicamente al ‘Tercer Mundo’ para que éste lograra alcanzar los niveles de desarrollo obtenidos en el Norte. (...) El problema del subdesarrollo no terminará aunque aumente sustancialmente el apoyo financiero y técnico del Norte hacia el Sur. (...) Debemos trabajar para eliminar [sus causas] a través de la incidencia política, tanto en el Norte como en el Sur” (21).

Como indican las ONGD de América Central:

“Los hombres poderosos, independientemente del país al que pertenezcan, se unen y hablan de globalización, de integración, de transnacionalización, mientras nosotros seguimos hablando fragmentadamente. Es tiempo de proponer también la globalización, la integración, la transnacionalización de los pueblos” (22).

(20) GOROSTIAGA, J., op. cit., p. 8.

(21) SARVIDE, L. y SÁNCHEZ, G., op. cit., p. 44-45.

(22) Ibid. p. 45.

Hay una expresión que se está abriendo camino poco a poco: **ciudadanos del mundo**. Se la encuentra, por ejemplo, en Javier Gorostiaga, quien habla también de “la aldea global con una ciudadanía universal” y que se pronuncia a favor de una “vinculación horizontal”. También la utiliza S. Bruce Schearer, director del Synergos Institute de Nueva York:

“...al nivel mundial, es el tiempo de un cambio arrebatador en el pensamiento acerca de cómo los países pueden organizar el estado, el mercado y los componentes civiles de sus sociedades. Está emergiendo internacionalmente un nuevo grupo de organizaciones alternativas que enfatiza la directa participación ciudadana” (23).

Y añade Robert de Montvalon:

“El desarrollo se despliega en un conjunto de redes; en la superficie del planeta, una infinidad de puntos, cada uno está religado a todos los demás, cada uno de ellos está regido por todos los demás y reaccionando sobre todos. Redes de saberes, de bienes y de servicios, de poderes, de experiencias, de solidaridades ecológicas, de armamentos y de desarmes, de búsquedas del sentido de la vida y de la muerte, de fe(s) y de razón(es)...” (24).

Esta idea de redes está cada vez más extendida; así Javier Gorostiaga estima que:

“La red internacional de las ONGs pudiera cumplir un papel importante en la democratización [de las] instituciones internacionales, abriendo un espacio a la representación del Sur” (25).

Él mismo habla de “nueva concentración y nuevas alianzas”, de “nuevos

(23) SCHEARER, S.B. (1993). “El papel emergente de la sociedad civil en los esfuerzos nacionales de desarrollo”. *La otra bolsa de valores*, México.

(24) DE MONTVALON, R. (1991). “Le développement, une utopie realiste à revisiter sans cesse”. *Foi et Développement*, n° 195, août-sept.

(25) GOROSTIAGA, J. (1992). “Ya comenzó el siglo XXI: el Norte contra el Sur”. *Revista de Fomento Social*, Córdoba, n° 185, enero-marzo, p. 30.

sujetos internacionales”, de ejemplos como el “People’s Plan 21”, que reúne a cientos de organizaciones de Japón y del Pacífico, a partir de ahora en relación con sus homólogos de México y de América Central, o del Foro por una Economía Popular, que articula a centros de investigación del Norte y del Sur (26). “Norte-Sur significará buscar juntos cómo inventar, de modo distinto, una nueva modernidad”, afirma también Robert de Montvalon (27).

Utopía

¿Cómo llevar a efecto una tal perspectiva? Si es verdad que la unipolaridad en el mundo después de 1989 refuerza la concentración del tener, del saber y del poder en pocas manos, el instrumento privilegiado que, hoy en día, permite esta concentración, es “la intensidad del conocimiento” (28).

Contra esta concentración, el primer objetivo debería ser la democratización del conocimiento, sobre todo entre Norte y Sur. Las nuevas técnicas facilitan el intercambio de conocimientos, incluso si el control de la tecnología y de sus aplicaciones sigue estando en manos de los poderosos. Este intercambio, sistematizado, formará parte necesariamente de las nuevas formas de solidaridad. Implica, por ejemplo, el apoyo de las ONGD del Norte a la adquisición por el Sur de las herramientas de la comunicación: instrumentos técnicos, bancos de datos, modos de difusión en el Norte de la voz del Sur... Como dice el director del CENAP (Costa Rica):

“Pensamos que la cooperación es una relación estratégica (...). Además de los fondos que nos entregan, las agencias tienen acumulada mucha información que les permite tener visiones globales; esto debe compartirse” (29).

Según esta concepción, el objetivo ya no es aportar lo que sea del Norte hacia el Sur, sino contribuir a la realización, tanto por el Sur como por el Norte, de sus propias opciones. Sin duda, seguirá siendo necesario, durante cierto tiempo,

(26) Ibid. pp. 34 a 37.

(27) DE MONTVALON, R. (1991), op. cit., p. 6.

(28) GOROSTIAGA, J. (1992)p. “La mediación...”, p. 4.

(29) SARVIDE, L. y SÁNCHEZ, G. (1992), op. cit., p. 46.

sostener "proyectos" socioeconómicos destinados a la mejora de las condiciones de vida y al desarrollo de la producción en los países del Sur. Pero cada una de estas iniciativas debe en adelante ser concebida como instrumento político del mundo popular frente al sistema dominante. Y como complemento a unas acciones más directamente "políticas" tales como la constitución de redes, la búsqueda común de alternativas, las presiones políticas, el intercambio de informaciones... La solidaridad ya no será solamente Norte-Sur, sino también Sur-Sur y, por qué no, Sur-Norte. ¿Acaso es utópico, por ejemplo, que un centro de difusión de informaciones de América Latina en Europa sea financiado (y, por tanto, dirigido) no ya por ONGD europeas sino por ONGD o asociaciones latinoamericanas? Se constituiría así, poco a poco, una articulación horizontal, lo más igualitaria posible, entre mundo popular del Sur, ONGD del Sur que son su expresión, ONGD del Norte que quieren ser solidarias con ellos y mundo popular del Norte. No estarán todas las ONGD, porque no todas se plantean esta puesta en cuestión de la dominación; pero al menos las que desean responder a los desafíos propuestos aquí. Y esto, recordémoslo, exige opciones y rupturas que no son principalmente técnicas, sino políticas.

Sin duda, podría abrirse un debate sobre la pertinencia de cada una de las propuestas presentadas en este artículo. "Irrealismo", "angelismo", "especulación intelectual", son algunas de las críticas que sin duda provocará. Sólo serán creíbles si provienen de los que, por su parte, hacen propuestas; en efecto, es muy fácil para los censores impregnados de escepticismo agudo descalificar toda búsqueda, aun imperfecta.

Es verdad, la tarea parece imposible y desmesurada, sobre todo si se considera que todas las sociedades están "en vía de desarrollo", como definimos este término, incluidas aquellas generalmente consideradas "desarrolladas". "En tiempo de crisis, decía Einstein, la imaginación está por encima del conocimiento". La crisis de la cooperación obliga a imaginar nuevas pistas. El reproche de utopía que se pueda hacer a nuestras propuestas nos vendría a fin de cuentas bastante bien, si se entiende por utopía la prosecución de un ideal nunca alcanzado, pero siempre motivante.