

## UNA VISION POLITICA DE LAS ONGs DE DESARROLLO

### **Miguel Ángel Lombardo**

Politólogo, experto en cooperación internacional. Consultor en gobernabilidad democrática. Experiencia en campamento de refugiados en Argelia, coordinador de Solidaridad Internacional en El Salvador y Guatemala, profesor de Ciencia política.

El desarrollo, a diferencia de la caridad, no es aséptico. El desarrollo pretende modificar las condiciones de vida de las personas o colectivos sociales introduciendo cambios estructurales y por tanto es lógico que se vea afectado por variables políticas, sociales, económicas y culturales. Si esto es así, sorprende observar que las ONGs de desarrollo se autodefinan cada vez más como ONGs “técnicas” o “profesionales” cuando están vinculadas en su actividad cotidiana a variables ideológicas (educación, equidad de género, justicia, derechos humanos). Y sorprende aún más cuando existen hoy día escenarios ideológicos para las ONGs laicas de desarrollo fácilmente identificables que pueden llegar a ser más útiles para propiciar cambios sociales que los argumentos técnicos que proliferan.

### **La asepsia ideológica de las ONGs**

Desde hace algunas décadas varias corrientes ideológicas habían venido inspirando el trabajo de las ONGs de desarrollo: desde el paradigma de un Estado redistribuidor de la riqueza y proveedor de los recursos básicos, hasta el enfoque neoliberal que ve al Estado como una entidad mínima reguladora del libre mercado y garante de los derechos humanos, pasando por otros modelos que priorizan un enfoque de derechos, o una extensión de la ciudadanía social, cívica y política. Pero en los últimos años cada vez son más las ONGs en España que no se definen ideológicamente, sino que más bien han pasado por alto todos estos discursos y cada vez se definen más como profesionales de la cooperación. Conocen todos los discursos que impulsan el desarrollo pero siempre dan más importancia a la función técnica que a la función política.

De ahí que resulte conveniente preguntarse en primer lugar si es posible ejecutar una función técnica sin tener una inspiración ideológica en materia de cooperación para el desarrollo. Pensemos en el siguiente ejemplo: varios alcaldes de distintos partidos políticos que se proponen llevar a cabo un plan que ha identificado una determinada empresa consultora. Quieren producir artesanía y desarrollar económicamente un valle en el que hay comunidades de retornados de un conflicto armado interno que convive junto a población de dos etnias distintas. Estos alcaldes han solicitado el apoyo del gobierno central, que a su vez se puso en contacto con una ONG española que pidió el apoyo económico de un gobierno autónomo español, la Agencia Española de Cooperación Internacional y un Programa de apoyo a retornados que financia la Unión Europea. ¿Se puede ser aséptico en medio de este escenario institucional y sociocultural tan complejo? Más aún, ¿qué sentido tiene serlo?

Como si fueran una extensión de la Administración Pública y los Organismos Internacionales, las ONGs se han ido asimilando a los cuerpos profesionales que ha

creado la estructura de funcionarios internacionales y nacionales en materia de cooperación internacional hasta llegar a la paradoja que se da en la actualidad: y es que puede ocurrir que muchas ONGs de desarrollo sean ahora más “profesionales” que algunos órganos de la administración pública (en el sur... y en el norte). Esto puede estar bien si se mira desde el punto de vista de la eficacia técnica, pero desde un punto de vista político tiene otra interpretación: puede ocurrir que las ONGs “técnicas” no sean un exponente de la participación ciudadana y representen la fortaleza del tejido social, sino que estén siendo utilizadas para extender el aparato burocrático del Estado, reproducir las diferencias étnicas y de clase o fortalecer una cultura política autoritaria. Estaríamos así ante un escenario más político si cabe: no es que las ONGs profesionales estén proliferando ante la debilidad del Estado sino que en algunos casos el Estado se está fortaleciendo gracias a ellas<sup>1</sup>.

Tal vez por ese motivo es por lo que los políticos se sienten, paradójicamente, más vinculados a las ONGs “técnicas” que políticas: porque realizan las funciones que el Estado burocrático no ha podido ejecutar de manera eficiente e incluso en muchos casos están más legitimadas que la propia función pública para hacerlo. Hay así ONGs cada vez más eficaces que son especialistas en trabajo infantil, comercio justo, acceso a la justicia, salud, educación, nutrición, refugiados, ecologistas o humanitarias. Y, por otro lado, ocurre que las ONGs exigen de los ciudadanos un mayor esfuerzo por entender “qué se está haciendo” para superar la pobreza<sup>2</sup>. Por ejemplo, si mejorar la educación y acabar con la miseria se convierten en “el cumplimiento de los ODM” no nos debe sorprender que cada vez se apadrinen más niños: es un lenguaje más directo y fácilmente comprensible. Hoy en día la pobreza está en el corazón de las sociedades avanzadas, hay emigrantes, hay solidaridad y sensibilidad ante el desarrollo, pero tanto los políticos como los ciudadanos tienden a acudir a valores seguros cuando el discurso se complica: la religión -que históricamente ha sido monopolizadora de la caridad- y las organizaciones de ayuda humanitaria.

¿En qué ha quedado entonces la ONG laica de desarrollo? Por un lado frente a la dificultad de tener que explicar a la ciudadanía en qué consiste su compleja labor (y la responsabilidad de un eventual fracaso en esa misión...) y por otro lado frente a la necesidad de lidiar con sus socios y contrapartes que en muchos casos no entienden de laicismos ni de tecnicismos y que esperan de la ONG un apoyo económico o político para salir del paso.

## La identidad y el poder

Ocurre, en cambio, que una adecuada visión política puede tener efectos muy importantes sobre el desarrollo. La extensión de la ciudadanía política a la mujer ha sido un ejemplo claro de cómo el movimiento social ha aprovechado eficazmente su claridad al distinguir función técnica de la visión política. En muchas ONGs y Asociaciones de Mujeres de los países en desarrollo se ha logrado realizar un análisis en términos de poder que le ha resultado más beneficioso que el análisis

---

<sup>1</sup> MARTINEZ NOVO, CARMEN “Empresas mixtecas: “desarrollo” y poder en una cooperativa indígena en la frontera México-Estados Unidos” Pág. 131-180. En *La Controversia del Desarrollo. Críticas desde la antropología*. GIMENO, J.C y MONREAL, P. (Eds) IUDC/UCM 1999.

<sup>2</sup> Un reciente estudio de opinión realizado en España demuestra que a la pregunta “¿conoce usted o ha oído hablar de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas para reducir la pobreza en el mundo en el año 2015?” El 72% de los entrevistados contesta NO. Barómetro 2005, *América Latina y la Cooperación Internacional en la opinión pública española*. Fundación Carolina, CEALCI, Documento de Trabajo nº 3.

técnico y -en cierto modo asistencialista- que manejaban las ONGs aliadas de los países desarrollados.

Por ejemplo, ha sido notable el cambio político y social que se ha producido en el mundo debido a la afirmación de múltiples identidades colectivas: socioculturales, religiosas, identidades étnicas y de género. Daría la impresión de que se ha producido un gran avance en la extensión de los derechos políticos, en algunos países superior al producido en los derechos sociales donde todavía existe un profundo rezago. Este es el caso del papel que ha jugado la extensión de la participación de la mujer en la conformación de una nueva ciudadanía, una ciudadanía que ha alterado la agenda social y política mundial. Pero lo curioso no es que suceda en Europa, donde las políticas públicas educativas se han encargado con mejor o peor resultado de promover la equidad de género; lo verdaderamente sorprendente es que ocurra en muchos países de América Latina, con culturas tradicionalmente machistas y con una ausencia de políticas públicas educativas que hagan posible la introducción de cambios tan complejos. Es muy posible que esto sea debido principalmente al trabajo de los movimientos sociales y, ahora sí, a las ONGs de desarrollo.

La conquista de este espacio por parte de las mujeres planteó una contradicción abierta y en muchos casos una ruptura con los partidos políticos, de quienes pretendían actuar como correa de transmisión. Ocurrió en cambio que el partido político no tenía nada que transmitir por esa correa y que las “compañeras” de su ONG habían sido capaces de promover el voto, luchar contra la violencia social, promover la independencia económica y luchar por la copropiedad de la tierra, es decir, habían sido capaces de crear un espacio de extensión de la ciudadanía a través de la afirmación de las identidades: la de ser mujer, la de ser comunidad, o la de ser indígena. Es el caso de muchas organizaciones de mujeres de Centroamérica y de otras organizaciones no de mujeres que supieron aprovechar políticamente el apoyo a los programas de descentralización, que fueron planteados desde el norte como una forma de dar respuestas eficaces a las demandas ciudadanas y, en cambio, desde el sur, se aprovecharon oportunamente para desarrollar un nuevo pacto entre el Estado y la Sociedad que se había roto tras las guerras centroamericanas. Es decir, estas organizaciones hicieron un análisis en términos de relaciones de poder mucho más avanzado que el análisis que proponían en términos técnicos o, en casos más atrevidos, en términos de espacios de participación.

En las dos últimas décadas hubo ONGs que vieron una oportunidad de hacer política desde la “cooperación técnica”, y esto, en buena medida, contribuyó a crear tejido social. Porque desde el momento en que se pone el primer ladrillo para la construcción una infraestructura social básica se está creando el embrión de una organización comunitaria. Es posible que muchas ONGs del norte, sin saberlo, hayan participado de esta ampliación de ciudadanía democrática mientras pensaban que hacían otra cosa.

### **El nuevo espacio público de las ONGs**

La participación de la mujer, la participación de los indígenas y la explosión de la sociedad civil está transformando en cierto sentido el significado de muchos conceptos políticos. Las democracias ahora son tantas como puedan ser las identidades que las conforman: para Estados Unidos, una lectura de la Doctrina de Seguridad Nacional revisada muestra que un país democrático es aquel que garantiza la seguridad económica y física... de Estados Unidos; para Naciones Unidas, la democracia es principalmente la garantía de los derechos humanos; para

el republicanismo cívico la democracia es la recuperación del espacio de lo público y de la ciudadanía, la extensión de los derechos sociales a nuevos colectivos que los reclaman; para el liberalismo tradicional la democracia es básicamente el respeto a las reglas del juego, a una arquitectura institucional que tal vez ya no responde a las nuevas dinámicas de la sociedad donde el individuo ya no puede desarrollarse de manera aislada; para quienes emigran tiene una connotación de seguridad económica y jurídica. Y todo esto ocurre mientras que el mundo se llena de democracias, consolidándose y triunfando en muy diversas formas.

En suma, desde el punto de vista de la cooperación, la riqueza en la práctica democrática y la afirmación de identidades en sociedades que arrastraban toda una historia de exclusión social ha sido también el resultado de quienes actuaron con visión política y rentabilizaron políticamente lo que parecía un apoyo técnico de la cooperación; quienes entendieron la actividad política como una actividad reguladora de conflictos sociales y por tanto se sintieron legitimados para actuar políticamente desde un ámbito social.

Pero si la identidad ha sido un motor de desarrollo y una fuente de nuevas ideologías puede ser también una fuente de conflicto. Los países, las ciudades y los barrios empiezan a definirse también con identidades que separan y dividen, que afectan a la estructura social. Si la afirmación de la identidad de género ha traído consigo la extensión de la ciudadanía, la afirmación de la identidad religiosa puede que no tenga las mismas consecuencias. Este es, desde nuestro punto de vista, el principal desafío político actual de las ONGs.

Las ONGs tienen que decidir entre ser un instrumento para ejecutar las políticas sociales de un Estado burocrático que se amplía, o ser activas de manera autónoma en medio de los actuales desafíos ideológicos que tienen que ver con el desarrollo de los pueblos: la identidad y la democracia. De alguna manera es preciso definirse ideológicamente antes de que ocurra que determinadas organizaciones bolivianas, por poner un ejemplo, se declaren feministas mientras que sus contrapartes en los países desarrollados sólo puedan decir "que financian proyectos de mujeres". Por tanto, sea cual sea el ámbito del nuevo espacio público, no parece razonable que éste se limite al ámbito de la "administración pública" sino más bien a un enfoque social y político mucho más amplio.

Por eso es importante rescatar aquí el concepto de la Alianza de las Civilizaciones. Parece, a simple vista, el espacio natural y propio de la sociedad civil y no sólo de los gobiernos. En la nueva agenda internacional de la cooperación se está empezando a entender que las economías están inmersas en procesos socioculturales que pueden hacer que un país crezca o se estanque económicamente. Incluso desde una perspectiva económica se observa que la heterodoxia en las políticas públicas ha determinado el éxito en el desarrollo económico de muchos países<sup>3</sup>. La Alianza de las Civilizaciones es precisamente una estrategia para la superación de los focos de conflicto que se pueden producir desde aspectos socioculturales. ¿Por qué no llenar de contenido una nueva Alianza con una inspiración sociocultural? Y en cualquier caso, ¿qué otros nuevos espacios ideológicos –que cuenten con un amplio respaldo gubernamental e internacional como el existente sobre este punto- serán las inspiraciones futuras de las ONGs?

---

<sup>3</sup> RODRIK, D. "Rethinking Growth Policies in the Developing World", Harvard University, 2004.

## Conclusión

Las ONGs, al estar cerca de la sociedad y tener un grado de empatía alto con los colectivos a los que apoya, son testigos de excepción de los cambios que se están produciendo en el mundo, y su éxito consiste precisamente no tanto en ser jóvenes o veteranas, sino más bien en la capacidad de adaptarse al entorno. Citando a Hirschman, en el desarrollo tenemos que aprender a convivir con múltiples paradigmas y no dejarnos arrastrar –como Ulises- por los cantos de sirena de una determinada corriente. Creemos que la corriente actual está centrada en la reducción de la pobreza y da la impresión de que se presenta como un problema exclusivamente técnico, cuando no lo es en absoluto: los nuevos retos no son sólo técnicos sino ideológicos. Es necesario saber qué posición quiere ocupar cada quien en el ámbito de la cooperación y cuál es la eficacia de nuestro discurso social y político. Convendría traer de nuevo al debate de la cooperación el sentido de lo político, y que los políticos se interesen por la cooperación desde un punto de vista menos instrumental de lo que lo han hecho hasta ahora. Consideramos que “el sector” precisa de una actitud política e ideológica de acompañamiento en la conducción de procesos de desarrollo.

## Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

[www.foroaod.org](http://www.foroaod.org)