

**EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
Y LA CRISIS DEL DESARROLLO**

UNA CRÍTICA ANTROPOLÓGICA A LAS FORMAS DE COOPERACIÓN

INTRODUCCIÓN

El 15 de octubre de 1999, en Oslo, se anunciaba la concesión del Premio Nobel de la Paz a Médicos Sin Fronteras “por su trabajo humanitario profesional, eficaz e independiente desempeñado a lo largo de 28 años”¹. El reconocimiento a la labor de las ONG alcanzaba, con este galardón otorgado a una de las más renombradas, su punto culminante.

Estas organizaciones que, salvo alguna excepción, empiezan a ver la luz en las postrimerías de la II Guerra Mundial, se consolidan en los años ‘70, cuando los síntomas del fracaso del modelo de desarrollo impulsado hasta entonces se hacen evidentes al quedar excluida de sus beneficios más de la mitad de la población del planeta. No obstante, la auténtica eclosión se produce -particularmente en España- en la pasada década de los ‘90, en un período de apogeo de las doctrinas neoliberales y que coincide con la crisis del Estado del bienestar (en el caso del llamado Tercer Mundo, donde históricamente nunca ha existido, debería hablarse simple y llanamente de ‘desestatalización’), que obliga a la sociedad civil a reorganizarse y a buscar alternativas al vacío dejado, con la aquiescencia de los gobiernos responsables.

Las ONG, en efecto, no sólo han recibido el aliento de los propios gobiernos nacionales -a los que, sin embargo, eventualmente pueden llegar a censurar con dureza-, sino incluso de instituciones u organismos multilaterales tales como el Banco Mundial o las agencias de NN.UU., al considerar que desarrollan con eficacia una labor asistencial necesaria y, en particular, que son capaces de movilizarse con rapidez y llegar a sectores de población hasta el momento inaccesibles. No podemos olvidar que, pese al recorte de los recursos públicos en la segunda mitad de los 90, este sector ha vivido al amparo de las subvenciones, hasta el punto que algunos autores, jocosamente, afirman que el acrónimo ONG correspondería, en propiedad, a ‘organizaciones *notoriamente* gubernamentales’ (Taibo, 2001: 17). Ello no impide que

¹ Véase *El País* (16-10-1999)

las ONG sean cada vez más populares entre la población, pasando a ser, para muchos, la expresión máxima de la solidaridad de nuestros días.

Como se desprende del título de esta tesis doctoral, aquí examinaremos el papel que desempeñan las ONG en el referido marco de la crisis del desarrollo y, a través de ellas, analizaremos críticamente las formas de cooperación. Aunque existen distintos tipos de ONG, que desempeñan su labor en diversos ámbitos temáticos -lo que las amalgama es su carácter no lucrativo y la vocación social que las anima-, en pura lógica nuestra interés estará centrado estrictamente en las llamadas 'ONG de desarrollo'. Ello no excluye que algunos de los comentarios que se vierten puedan ser extensivos al resto. Asimismo, nuestra atención se dirigirá, de un modo particular, al panorama español que, al resultarnos mucho más próximo, facilita nuestro análisis. Pese a que en España la cooperación al desarrollo es aún un fenómeno relativamente reciente (basta pensar que hasta 1978 nuestro país fue receptor de ayuda) y que las ONG, pese a la presencia social adquirida, no han alcanzado el auge de otros países de nuestro entorno, ello tampoco impide que la mayor parte de las conclusiones a las que llegaremos puedan generalizarse.

Ante todo, deseamos destacar que aun cuando nuestro trabajo sea básicamente antropológico, posee sin embargo un marcado componente transdisciplinar, relacionándose con materias como la sociología, la economía, la psicología social, la ciencia política e incluso la sociolingüística (de hecho, muchas de las referencias bibliográficas corresponden a autores que han trabajado estas otras disciplinas). Entendemos que para captar la complejidad de un fenómeno como el que se estudia en su globalidad es preciso superar parcelas de saber estancas y aproximarnos a él desde distintos ámbitos de conocimiento.

La vertiente antropológica se manifiesta sobre todo en las formas de abordar el tema, en cómo ha sido tratado, y en el método etnográfico utilizado. El trabajo de campo realizado incluye la 'observación participante' -desarrollada en las sedes de algunas ONG y en los enclaves de algunos proyectos de desarrollo- y entrevistas en profundidad con responsables de las mismas o con personas vinculadas en mayor o menor medida a ellas.

Aun reconociendo que la *entrevista* -como señalan Hammersley y Atkinson (1983: 134-6)- "establece los roles y distribuye los derechos interaccionales de cada parte" (las representaciones de los actores que se revelan no suelen coincidir con las

que se observarían en otras situaciones), en ocasiones nuestros interlocutores nos proporcionaron una valiosa información, eventualmente llegando incluso a expresar opiniones propias, no acordes en apariencia con las de la organización a la que pertenecían. Pese a contar con un guión previo, no impedimos que los informantes se apartaran de él, no ya con el propósito de descubrir posibles incoherencias o contradicciones, sino para poner de relieve la variabilidad de las prácticas interpretativas y observar cómo se modifican en función del contexto.

Asimismo, a fin de acceder a otras fuentes de información, nos acercamos a las ONG asumiendo otro tipo de roles y actuando de distintos modos (ejercimos, según el caso, de socio, de aspirante a voluntario o de simple observador).

Nuestras estancias en Bolivia en los veranos de 1995 y 1996 nos permitieron inspeccionar *in situ* distintos proyectos de desarrollo agrícola que se impulsaban en diversas localidades del país andino -en particular, en Tiraque, próxima a Cochabamba, y en Caranavi, en la región subtropical de las Yungas- y mantener entrevistas con sus responsables.

Conviene precisar que también se han analizado innumerables documentos elaborados por las propias ONG. Si el trabajo de campo etnográfico históricamente fue desarrollado para investigar en culturas de tradición oral, la necesidad de estudiar organizaciones sociales que producen documentación escrita (informes, memorias, proyectos, publicidad...) obliga a atender esta situación y a emplear nuevas formas de análisis cualitativo. A esta tarea hemos dedicado una atención preferente.

Aunque ha sido estudiado con mayor o menor detalle un número elevado de ONG de desarrollo, el análisis más profundo se ha centrado en unas pocas, elegidas en función de su representatividad o por sus singularidades -pese a que tampoco cabe descartar por completo el azar, ya que en algún caso, apoyándonos en los mismos motivos, pudiera haberse escogido alguna otra ONG. Las seleccionadas son Ayuda en Acción, Cooperación, Intermón, Manos Unidas, Médicos Sin Fronteras, Medicus Mundi y SETEM.

De Ayuda en Acción nos interesaba particularmente su proyección mediática y sus actuaciones en favor del 'apadrinamiento' de niños del Tercer Mundo. Los ingresos que recauda a través de esta fórmula le permiten contar con una independencia financiera respecto a las administraciones públicas de la que no gozan otras ONG. Asistimos a los cursos para voluntarios que organiza para acercarnos a su realidad.

De Cooperacció nos interesaban sus orígenes y cariz progresistas. Nos hicimos socios de ella para poder participar en su vida orgánica y conocerla mejor.

Intermón (recientemente ha pasado a denominarse Intermón/Oxfam) es una de las grandes ONG españolas y la de mayor implantación en Cataluña. Pese a que, en origen, estaba vinculada a los jesuitas, hoy día se presenta como una ONG laica. No podíamos, desde luego, soslayarla. Nos entrevistamos con personas que ocupaban responsabilidades ejecutivas, con trabajadores de base que prestaban sus servicios en la sede de Barcelona, así como con diversos socios y donantes. También asistimos a diversas charlas y coloquios que organizaron o en que participaron destacados miembros de la misma.

Tampoco podíamos sustraernos al estudio de Manos Unidas y de Médicos Sin Fronteras. La primera, cuyos orígenes se remontan a las Campañas Contra el Hambre promovidas en los años '60 desde Acción Católica, posee personalidad canónica y el reconocimiento de la Conferencia Episcopal. Tiene una considerable presencia social, a la que contribuye el apoyo que le prestan los fieles que concurren a los servicios religiosos, y cuenta con el mayor presupuesto de todas las ONG españolas. Sus dirigentes fueron reticentes a las entrevistas, con lo que tuvimos que conformarnos con asistir a alguno de sus actos públicos y analizar las fuentes documentales.

Médicos Sin Fronteras es una ONG internacional que ha adquirido una gran proyección mediática. Pese a que su fundación en Francia es relativamente reciente -se crea a inicios de los '70- y que no se implanta en España hasta 1986, ha tenido un crecimiento espectacular, hasta el punto de que en el imaginario de muchos -especialmente tras la concesión del Nobel- ha devenido en arquetipo. De hecho, se trata de una organización que pudiéramos calificar de nuevo tipo, con un marcado carácter profesional y especializada en la ayuda de emergencia. Mantuvimos una extensa entrevista con la entonces vicepresidenta en España, de quien obtuvimos información inestimable.

Medicus Mundi es también una ONG especializada en el ámbito sanitario -aunque no en las emergencias-, que pertenece a una red internacional -pese a que sus dimensiones son más modestas que las de Médicos Sin Fronteras. Aun cuando posee orígenes confesionales, se define como laica. Entrevistamos a su responsable de comunicación en Barcelona, que no tuvo reparos en facilitar cuantos datos les solicitamos. La decisión de situarla entre las elegidas estuvo motivada por el deseo de establecer contrastes con la anterior.

Por último, de SETEM, una ONG relativamente modesta vinculada en origen a sectores confesionales, nos interesaban, en concreto, las campañas de sensibilización que emprende y su protagonismo en la promoción del llamado 'comercio justo'. También en este caso pudimos entrevistar al responsable de comunicación en Barcelona. Como en las ocasiones anteriores, analizamos con detalle toda la documentación que hemos tenido al alcance.

Sinopsis

El cuerpo de esta tesis se divide en tres partes diferenciadas. La primera, titulada 'Desarrollo y cooperación para el desarrollo' y que incluye los capítulos 1 y 2, tiene un contenido marcadamente teórico; la segunda ('Las ONG') es, principalmente, de carácter descriptivo (capítulos 3, 4 y 5); y la tercera ('Ensayo de análisis del discurso'), como se deduce del propio título, analítico (capítulo 6).

En el capítulo 1 ('La construcción social del subdesarrollo y el discurso del desarrollo') se examinará el significado del concepto 'subdesarrollo' emplazándolo en el marco del discurso del desarrollo, que le confiere una naturaleza social.

En efecto, éste ha proporcionado, históricamente, la imagen que poseemos de lo que es el subdesarrollo al determinar lo que serían las carencias y necesidades de amplias capas de población que habitan en el llamado Tercer Mundo (la paternidad de la expresión corresponde al propio discurso) y, más aún, estableciendo una serie de objetivos a alcanzar (se trataría de imitar el recorrido que han seguido los países industrializados de Occidente).

Además, apoyándonos en los argumentos de otros autores -y, en particular, inspirándonos en la obra de Said (1978)- se intentará demostrar que dicho discurso, capaz de vincular formas de conocimiento con prácticas de intervención, se ha convertido en un instrumento de dominación de este Tercer Mundo.

Asimismo, se analizará la problemática que suscitan las políticas de desarrollo, por cuanto implican la exportación de un modelo social -el nuestro-, que no necesariamente deben compartir otras sociedades.

En el capítulo 2 ('La cooperación para el desarrollo'), también de contenido teórico, se incidirá, de modo específico, en la idiosincrasia de los programas y proyectos de cooperación y se analizará el tipo de relación que se establece entre los actores que participan en ellos (agentes del desarrollo y población local), haciendo

hincapié en las mediaciones y dependencias que se generan y que son culpables del fracaso de tantas actuaciones.

A partir del capítulo 3 ('El rol de las ONG de desarrollo'), con el que se inaugura la referida segunda parte, se accede a lo que constituye el núcleo de esta tesis. Como indica el título del mismo, aquí se estudiará pormenorizadamente qué significan y representan las ONG de desarrollo, en qué contexto han nacido y crecido y qué papel social desempeñan. Su implantación no puede desvincularse de la paulatina consolidación de lo que se ha dado en denominar 'Tercer Sector'. A la vez, se reflexionará acerca de la 'cultura de la solidaridad' en la que se inscriben.

En el capítulo 4 ('Las ONG en España'), de carácter descriptivo, se tratará de esbozar un perfil de las ONGD de nuestro país. Tras analizar sus rasgos distintivos (formas jurídicas, vinculación social, dimensión e implantación, grado de participación de socios y voluntarios en su funcionamiento, clase de proyectos que desarrollan, modelos de financiación...) a partir de una muestra, se realizará el ejercicio de clasificarlas y se dibujarán posibles tipologías. Se examinarán sus valores, la cultura organizativa, las actuaciones que desarrollan, las políticas de imagen y cómo ésta es percibida por la opinión pública.

En el capítulo 5 ('El negocio de la ayuda') se abordará la cuestión, siempre controvertida, de la financiación de las ONG. En primer lugar, desde una vertiente teórica y adentrándonos en el terreno de la moral, se tratarán las circunstancias de la donación y de la recaudación; a continuación, se contemplarán las motivaciones y conducta del donante, así como las técnicas de recaudación que utilizan las ONG. En el siguiente apartado, se indagará en las fuentes de financiación de las ONG y, en particular, se detallarán las subvenciones públicas que reciben. El considerable volumen de las mismas (siete entidades recibirán en los próximos cuatro años, sólo de la Administración del Estado, más de 2.000 millones de pesetas cada una) y la dependencia que generan conlleva, sin duda, el peligro de que éstas puedan perder autonomía. Asimismo, se examinarán los códigos deontológicos autorreguladores que las ONG están adoptando para dar respuesta a la exigencia de transparencia que reclaman los donantes institucionales y privados.

El capítulo 6 ('Análisis del discurso de las ONG'), emplazado en la tercera parte, posee -como se ha adelantado- un contenido marcadamente analítico que lo distingue del resto. En él, a partir de una selección de textos elaborados por ONG -que corresponden a diversos tipos de documentos- y de declaraciones de sus miembros, se examinarán sus prácticas argumentativas y los usos contextuales de los

llamados 'repertorios interpretativos', con el propósito de averiguar cómo se *construyen* y movilizan algunos conceptos y categorías clave en el discurso ('desarrollo' y 'subdesarrollo', 'pobreza', 'solidaridad', 'cooperación', 'ayuda', 'cultura local', 'participación'...).

Por último, se efectuará una recapitulación de todo cuanto se ha expuesto en los restantes capítulos con el objetivo de extraer conclusiones.

Antes de concluir esta introducción, creemos necesario aclarar que, debido a la amplitud de la temática objeto de estudio, imposible de abarcar, éste no puede considerarse definitivamente cerrado. Desde estas páginas no hemos efectuado más que un pequeño retrato del sector, no hemos mostrado más que un solo punto de vista.

Además, su permanente actualidad impediría su finalización. En efecto, las ONG no son piezas arqueológicas, sino entidades vivas, dinámicas, que no cesan de actuar y que perdurarán en el futuro. Es raro el día en que no se produce una novedad digna de interés o que los periódicos no informen de algún suceso relacionado. Por ejemplo, en estas fechas, a raíz de las controversias que ha despertado la composición del Consejo de Cooperación, se está produciendo un debate sin duda interesante entorno al carácter de las relaciones de las ONG con el Estado, que no ha podido ser recogido en el cuerpo de la tesis por cuanto se había dado por terminada². La exigencia de poner punto final, así pues, obliga a que ésta sea necesariamente incompleta.

Barcelona, mayo de 2001

² El RD 281/2001, de 19 de marzo, atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores el nombramiento de cuatro de los seis miembros que, en representación de las ONGD más representativas en el ámbito estatal, tienen cabida en el Consejo de Cooperación (25 miembros); la elección de los otros dos corresponde a las asociaciones de ONGD de mayor implantación (o sea, a la Coordinadora de ONGD [CONGDE]). Ésta, opuesta a las prerrogativas ministeriales y amparándose en un resquicio legal, decidió proponer, en la asamblea de 24 de marzo, los citados cuatro representantes. Fueron elegidas Intermón/Oxfam, Medicus Mundi, ACSUR-Las Segovias y *ex aequo*, Cáritas y Solidaridad Internacional. Días después, el Secretario de Estado para la Cooperación e Iberoamérica dio a conocer sus preferencias: Intermón, Cruz Roja, Cáritas y Ayuda en Acción. En la reunión de 24 de abril del Consejo de Cooperación, a la que a priori no debía comparecer ninguna ONG federada, asistieron Cruz Roja -escudándose en su trayectoria de no enfrentamiento-, Cáritas -que no escondía su temor a ver disminuidas las subvenciones- y Ayuda en Acción -argumentando que lo creían útil (Món 3, *Butlletí Informatiu de la Fundació*, 83: 8-9).

