



## MANUALES DE FORMACIÓN

### 2

## Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo

Garapenerako lankidetzak gaur egun zein garrantzia duen gogoan harturik, prestakuntzarako eskuliburu-bilduma honek hainbat testu erraz inguratu nahi dizkie garapenerako gobernuz kanpoko erakundeei (GGKE) eta garapenerako lankidetzaren inguruan dabilzaneiei, garapen-lan horrek dituen alderdiez –hainbeste baitira– aritu daitezen, haiek aztertuz eta eztabaidatuz.

Bilduma honek dakarren materiala Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari buruzko Ikasketa Institutuko adituek gertatu dute, honako hiru erakunde hauek izenpeturik dauzkaten hitzarmenetan jasotakoakordioen barruan: Euskal Herriko Unibertsitatea, Kanpo Harremanetarako Ikazkaritza eta Eusko Jaurlaritzako Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Saila. Hemen jartzen duen eta agertzen den guztiaren erantzule bakarrak egileak berak dira.



Diputación Foral de Alava  
Arabako Foru Aldundia



Bizkaiko Foru  
Aldundia

Diputación Foral  
de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia  
Diputación Foral de Gipuzkoa

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco



9 788445 714263

Salneurria: 1.000 PTA.

# LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Kanpo Harremanetarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General de  
Acción Exterior

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 1999

**MURGUIALDAY, Clara**

Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo / [autores, Clara Murguialday, Iñaki Valencia ; coordinación, Carlos Askunze] .— 1.<sup>a</sup> ed. — Vitoria-Gasteiz : Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1999

p. ; cm. — (Cooperación para el desarrollo. Manuales de formación ; 2)

ISBN 84-457-1426-0

1. Organizaciones no gubernamentales-España. 2. Organizaciones no gubernamentales-Euskadi. I. Valencia, Iñaki, coaut. II. Askunze, Carlos, coord. III. Euskadi. Secretaría General de Acción Exterior. IV. Título. V. Serie

061.235(460)

061.235(460.15)

Edición:	1. <sup>a</sup> Septiembre 1999
Tirada:	3.000 ejemplares
©	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Presidencia del Gobierno
Internet:	<a href="http://www.euskadi.net">www.euskadi.net</a>
Edita:	Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia, s/n - 01010 Vitoria-Gasteiz
Autores:	Clara Murguialday Iñaki Valencia
Coordinación:	Carlos Askunze
Diseño Portada:	Marra Publicidad
Fotocomposición:	Ipar, S. Coop. Particular de Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao
Impresión:	
ISBN:	84-457-1426-0
DL:	BI-

## ÍNDICE

<b>Aurkezpena</b> .....	00
<b>Presentación</b> .....	00
<b>CAPITULO 1: LAS ONGD: CARACTERÍSTICAS GENERALES</b> .	00
1. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) .....	00
2. Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) .....	00
3. Características generales de las ONGD .....	00
4. Tipologías de ONGD .....	00
Las <i>generaciones</i> de ONGD .....	00
Evolución del pensamiento solidario .....	00
5. Orígenes y evolución histórica de las ONGD españolas y vascas .....	00
Primera etapa (hasta 1985) .....	00
Segunda etapa (1985-1990): el <i>boom</i> .....	00
Tercera etapa (desde 1990): la estabilización .....	00
<b>CAPITULO 2: LA ACTIVIDAD DE LAS ONGD</b> .....	00
1. Sentido de la cooperación no gubernamental en el contexto actual .....	00
2. Actividades de las ONGD .....	00
Cooperación en el terreno .....	00

La Educación para el desarrollo . . . . .	00
Envío de cooperantes y voluntariado . . . . .	00
Incidencia política, comercio justo . . . . .	00
3. Relaciones con las organizaciones sociales del Sur . . . . .	00
<b>CAPITULO 3: EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ONGD . . . . .</b>	<b>00</b>
1. El reto de una gestión eficiente y participativa . . . . .	00
Falta un marco legal adecuado . . . . .	00
2. Los recursos humanos de las ONGD . . . . .	00
Voluntariado, personal contratado . . . . .	00
Género y cambio organizacional . . . . .	00
3. Los recursos financieros de las ONGD . . . . .	00
Financiamiento privado . . . . .	00
Financiamiento público . . . . .	00
4. La Coordinadora de ONGD del Estado español . . . . .	00
5. La Coordinadora de ONGD del País Vasco . . . . .	00
<b>CAPITULO 4: RELACIONES ENTRE ONGD E INSTITUCIONES PÚBLICAS . . . . .</b>	<b>00</b>
1. Relaciones entre las ONGD y las instituciones gubernamentales . . . . .	00
2. Tendencias en la cooperación internacional para el desarrollo . . . . .	00
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>00</b>

## AURKEZPENA

Garapenerako gobernuz kanpoko erakundeei buruzko gidaliburu hau Eusko Jaurlaritzaren bilduma bateko bigarrena da. Bilduma honen bitartez, Eusko Jaurlaritzak erraz ulertzeko moduan eta, aldi berean, zehatz eman nahi ditu ezagutzera nazioarteko lankidetzaren alor ezberdinak.

Bilduma hau Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiak, Eusko Jaurlaritzaren Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Sailak eta Euskal Herriko Unibertsitateak izenpetu zuten lankidetzaren hitzarmenaren emaitza da. Hitzarmen horrek jasotzen du, beste gai batzuen artean, unibertsitateak garapen lankidetzaren sendotzen lagundu behar duela lankideak eta adituak prestatuz eta garapen lankidetzaren alde garrantzitsuenak ezagutarazteko materialak landuz. Ildo horretatik abiatuta, EHUko Hegoa Institutua arduratu da gidaliburu horiek lantzeaz, proposatutako gaietan adituak diren hainbatek lagunduta.

Bilduma honetako gidaliburuetan hainbat gai jorratuko da; hala nola, lankidetzaren sorrera eta bilakaera, garapena finantzatzeko fluxuak, gobernuz kanpoko erakundeak, laguntza humanitarioa nahiz larrialdietarako, emakumeak garapenean duen parte hartzea, osasun alorreko lankidetzaren garapenean hezteak, eta abar. Lehen esan bezala, gai horiek erraz ulertzeko moduan eta, aldi berean, zehatz aurkeztuko dira alor horretan dagoeneko lanean ari direnei nahiz alor horretara lehenengoz hurbiltzen direnei laguntzeko.

Hamar urte igaro dira EAEn garapen lankidetza publikoa hasi zenetik; ordutik hona batera ari dira erakunde publikoak eta lehenagotik herrialde baztertuenen alde lanean ari ziren hainbat erakunde; hala nola, gobernuz kanpoko erakundeak eta erakunde pritatuak. EAEk urtez urte gehitu du garapen lankidetzarako diru kopurua, eta gaur egun helburu horretarako diru kopuru gehien ematen duen autonomia erkidegoa da. Hala ere, gure ustez, ez nahikoa laguntza fluxuak gehitzea; aldi berean, lankidetza herritarren artean zabaldu, sendotu eta eraginkorragoa bihurtu behar dugu.

Gidaliburu hauek bide horretan aurrera egiteko dira. Lan horretan ari diren gizon eta emakumeek ikasteko, gogoeta egiteko edota eztabaidatzeko testu erabilgarriak izan ditzaitezten. Baita ere gizon eta emakume horien lankidetza ezagutarazteko eta zabaltzeko. Espero dut testu horiek horretarako guztirako balioko dutela eta garapen lankidetza eta nazioarteko elkartasuna bultzatzen ari diren pertsona, gobernuz kanpoko erakunde eta gainontzeko erakundeek gogo onez hartuko dituztela.

IÑAKI AGUIRRE ARIZMENDI  
Kanpo Harremanetarako Idazkari Nagusia



## PRESENTACIÓN

Este manual, dedicado al estudio de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, es el segundo de una colección del Gobierno Vasco cuya finalidad es dar a conocer, de manera sencilla y rigurosa al mismo tiempo, distintos aspectos de la cooperación internacional.

Esta colección se inscribe en las actividades previstas en el convenio de colaboración suscrito entre la Secretaría General de Acción Exterior, y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco y la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. En dicho convenio se contempla, entre otras cuestiones, la necesidad de que la Universidad contribuya al fortalecimiento de la cooperación al desarrollo mediante la formación de cooperantes y expertos, así como a través de la elaboración de materiales que sirvan para difundir los aspectos más relevantes de aquélla. En este sentido, el Instituto Hegoa de la UPV/EHU, dedicado al estudio del desarrollo y la cooperación internacional, ha sido el encargado de elaborar estos manuales, contando para ello con el concurso de distintos expertos en los diferentes temas propuestos.

Los textos de esta colección tratan temas como el surgimiento y evolución de la cooperación, los flujos de la financiación del desarrollo, las ONGs, la ayuda humanitaria y de emergencia, la participación de la mujer en el desarrollo, la cooperación en el sector salud, la educación al desarrollo,

etc., y, como decía, están presentados de forma sencilla y rigurosa a la vez, de manera que puedan servir tanto a las personas que ya trabajan en este campo, como a aquellas otras que se acercan por vez primera al mismo.

Ha pasado ya una década desde que la cooperación pública al desarrollo comenzó su andadura en el País Vasco, sumándose al esfuerzo que desde tiempo atrás venían realizando diversas ONGs e instituciones privadas en el campo de la solidaridad con los países más desfavorecidos. Las cantidades dedicadas a la cooperación al desarrollo han ido creciendo año a año hasta representar la mayor cantidad de cuantas destinan las comunidades autónomas a estos fines. Creemos sin embargo, que no sólo basta incrementar los flujos de ayuda sino, al mismo tiempo, fortalecer el tejido social de la cooperación y hacer que ésta sea cada vez más eficaz.

Estos manuales están concebidos para avanzar en esa dirección. Para permitir que los hombres y mujeres que se dedican a esta tarea tengan la oportunidad de contar con unos textos útiles con los que poder estudiar, reflexionar y discutir. Con los que poder también fortalecer su trabajo de divulgación y difusión de la cooperación. Confío en que estos textos sean útiles para todo ello y que tengan una buena acogida entre personas, ONGs e instituciones dedicadas a la cooperación al desarrollo y el impulso de la solidaridad internacional.

IÑAKI AGUIRRE ARIZMENDI  
Secretario General de Acción Exterior

# **1**

## **Las ONGD: Características generales**

## 1. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

No hay una definición precisa sobre qué es una ONG, más allá del reconocimiento de que es una entidad que opera, en gran parte, fuera del sistema estatal.

El primer documento oficial que hace referencia a este tipo de organizaciones es la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 71 resaltaba su carácter no gubernamental e internacional. Posteriormente, el concepto de ONG ha sido delimitado desde un enfoque sociológico, como el dominante en la definición de la OCDE, que destaca sus propósitos filantrópicos y el origen privado de sus recursos.

Por otro lado, dado que estas entidades presentan una gran variedad de objetivos sin fines de lucro, organismos internacionales como el Banco Mundial prefieren definir las en base a una descripción de sus actividades.

### Las ONG según...

#### NACIONES UNIDAS

Carta de las Naciones Unidas. Art. 71: «El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con *organizaciones no gubernamentales* que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo».

En la Resolución 288 de 27 de Febrero de 1950, se define como ONG a toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental.

## OCDE

La ONG es una organización fundada y gobernada por un grupo de ciudadanos privados, con un declarado propósito filantrópico y sostenida por contribuciones individuales privadas.

OCDE (1988, b). *Voluntary aid for development. The Role of Non-Gubernamental Organisations*. París.

## BANCO MUNDIAL

Las ONG son organizaciones privadas que realizan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, brindar servicios sociales básicos o generar el desarrollo de la comunidad.

Williams, A. (1990). *Participación más activa de las ONG en el proceso de desarrollo*. Finanzas y Desarrollo, Banco Mundial.

Las ONG tienden, en general, a financiar, alentar, asesorar y administrar una serie de actividades económicas y sociales cuyos destinatarios suelen ser los sectores menos favorecidos de la sociedad, constituyendo un espectro organizacional que cubre prácticamente todos los ámbitos de inquietud por las condiciones de vida de la humanidad, desde los más variados enfoques filosóficos.

Buen número de ellas opera sólo a escala nacional o local; otras lo hacen a nivel internacional ya que los problemas que abordan trascienden las fronteras. Aunque la amplitud y ambigüedad del término ONG permite englobar a una diversidad de organismos ajenos a lo gubernamental, su uso corriente excluye a entidades privadas de tipo empresarial.

## 2. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD)

En la actualidad se denomina ONGD a aquellas organizaciones voluntarias, sin fines de lucro, autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos, cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Si desglosamos esta definición, pueden ser destacados cuatro aspectos:

1. **Organización voluntaria:** tanto sus recursos humanos como materiales, provienen de la donación pública y/o privada.

2. ***Sin fines de lucro***: sus acciones no buscan un beneficio empresarial, ni personal, ni grupal.
3. ***Autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos***: no surgen a instancias de éstos ni, por lo tanto, han de defender los mismos intereses, lo cual no significa que no reciban financiación de los gobiernos o que no puedan realizar acciones conjuntas. Su carácter autónomo debe implicar necesariamente una libertad ante cualquier tipo de condicionamiento o presión por parte de las entidades estatales.
4. ***Cuyos recursos se destinan a financiar proyectos o acciones emprendidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo***: proyectos que se realizan tanto en los países del Sur como en los del Norte.

### ¿Qué son las ONGD?

Las ONGD forman parte del llamado Tercer Sector o sector no lucrativo; más concretamente participan, sin agotarlo, del movimiento asociativo voluntario de la sociedad civil. Sus características esenciales pueden resumirse así:

1. Son organizaciones estables que disponen de un grado mínimo de estructura. Deben poseer personalidad jurídica y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente.
2. No poseen ánimo de lucro. La totalidad de los ingresos obtenidos deben beneficiar a la población sujeto de los programas de desarrollo, ser utilizados en actividades de educación y sensibilización y, en último lugar, ser destinados al funcionamiento de la propia organización.
3. Trabajan activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional, ya sea en el ámbito del desarrollo, la respuesta ante situaciones de emergencia o la educación para el desarrollo.
4. Tienen una voluntad de transformación social, participando activamente en la mejora de la sociedad mediante propuestas favorecedoras de unas relaciones Norte-Sur más justas y equitativas, que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres como parte inherente e indispensable del proceso de desarrollo.
5. Poseen respaldo y presencia social. Deben gozar de un comprobado apoyo en la sociedad, así como de una presencia activa en medio de ella.

6. Tienen autonomía institucional y decisoria respecto a cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la institución.
7. Poseen recursos, tanto humanos como económicos, que provienen de la solidaridad, de donaciones privadas, de trabajo voluntario o semejantes.
8. Actúan con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos.
9. Son transparentes en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos.
10. Están basadas y articuladas en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación.

*Fuente: Código de Conducta de las ONGD. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

### 3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ONGD

Las ONGD comparten dos rasgos generales que en parte explican su prestigio y reconocimiento internacional: la autonomía institucional y su orientación hacia el impulso de la participación popular.

#### La autonomía institucional

Ventajas	Limitaciones
Permite impulsar proyectos y programas específicos, y que las ONGD se especialicen,...	(...) pero puede establecer posturas de confrontación o competencia con los gobiernos, o sustituir el rol de organizaciones sociales.
Flexibiliza la actuación de las organizaciones y dinamiza su estructura interna,...	(...) pero puede generar dispersión y activismo.
Canaliza recursos financieros privados, externos,...	(...) pero éstos pueden crear dependencia o dar lugar a proyectos que priorizan la supervivencia de la organización.

*Fuente: Ortega Carpio, M. Luz (1996). Las ONGD y la crisis del desarrollo. IEPALA, Madrid.*

La **autonomía institucional** supone que en la labor realizada no existe, en principio, ninguna dependencia hacia instituciones oficiales, lo que les acarrea ciertas ventajas y limitaciones.

La autonomía institucional permite a las ONGD impulsar programas y proyectos en función de necesidades concretas, y especializarse en determinados campos de acción, lo que redundará en una mayor calidad del apoyo que brindan.

Al colaborar con organizaciones del Sur en la resolución de problemas prioritarios, las ONGD del Norte contribuyen a configurar un *espacio social autónomo*, aunque a menudo enfrentan un doble riesgo: por un lado, la tendencia a aislarse en su propia cobertura institucional sin lograr una proyección significativa en el contexto nacional; y por otro, la tentación de sustituir a las organizaciones locales o hacerlas excesivamente dependientes de los recursos humanos, técnicos o financieros que concentran las ONGD.

Otra ventaja de las entidades no gubernamentales es la *flexibilidad* que presentan para adaptarse a situaciones diversas o a cambios repentinos de prioridades, respondiendo con gran agilidad a las demandas que surgen.

Esta flexibilidad les posibilita modificar su estructura organizativa interna y adaptar creativamente su dinámica de trabajo a las exigencias que se les plantean en la marcha de los proyectos, aunque en ocasiones se convierte en dispersión, excesiva improvisación ante los cambios coyunturales, modificaciones permanentes de sus planes de trabajo o realización de proyectos no enmarcados en planes más amplios de acción.

Por otro lado, los reducidos gastos de personal de las ONGD —debido al uso intensivo del voluntariado— y su compromiso de utilizar tecnologías de bajo costo y servicios simplificados, les permiten *operar con presupuestos reducidos*.

La autonomía institucional también les posibilita destinar recursos financieros a determinados sectores y proyectos que de otro modo, no podrían contar con recurso alguno. Estos montos son pequeños en relación a las ayudas canalizadas a través de la cooperación oficial pero facilitan el establecimiento de *canales de solidaridad* entre las ONGD y los organismos del Sur, si bien unas y otros han de estar alertas a las situaciones de dependencia que dicha colaboración puede generar.



## La responsabilidad de las ONGD hacia las comunidades locales

Un estudio sobre el apoyo de las ONGD al desarrollo comunitario en Kenia, financiado por la Fundación Ford, concluía que las comunidades tenían poco control sobre el proceso de desarrollo y que obtenían poca experiencia útil durante la implementación de un número de actividades de desarrollo.

La razón era que las ONGD rara vez asumían ser responsables hacia las comunidades o proveerlas con información sobre la gestión de las actividades que realizaban conjuntamente. La capacidad de las ONGD para diseñar y gestionar actividades de desarrollo tendía a aumentar con el tiempo, pero la evidencia mostraba que las comunidades con las que ellas trabajaban no estaban adquiriendo dicha capacidad en un mismo nivel.

Asimismo, cualquier incremento en el tamaño de las ONGD a menudo resultaba en un aumento de la burocracia y consiguientemente, una reducción en su efectividad en el trabajo directo con las comunidades.

*Fuente:* Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE (1997).

Por otra parte, las ONGD dependen en muchas ocasiones de la financiación de organismos gubernamentales, lo que suele dar lugar a una *priorización de la supervivencia como institución* para poder continuar impulsando el trabajo y a la competencia con otras ONGD para conseguir los recursos financieros.

La segunda característica de las ONGD, **su orientación hacia el impulso de la participación popular**, supone que el trabajo realizado por sus integrantes tiene un fuerte componente de *voluntariado*, motivado por distintos factores (creencias religiosas, sentido de responsabilidad social, convicciones políticas, ética solidaria) y dotado de cuatro características básicas: no es obligatorio, fomenta la participación social, no es remunerado y se realiza en un marco organizado.

La búsqueda de participación popular en los proyectos de desarrollo es una de las inquietudes prioritarias de las ONGD. Tal participación posibilita que éstas se vinculen con las maneras propias en que los sectores populares enfocan su vida cotidiana, en una relación dinámica y creativa que puede contribuir a fortalecer las capacidades de dichos grupos para afrontar los problemas que les afectan.

## El voluntariado

Ventajas	Limitaciones
No es obligatorio. Es la propia concepción de la solidaridad la que lleva a asumir este tipo de trabajo,...	(...) pero en ocasiones, la falta de continuidad y el escaso tiempo disponible pueden impedir poner en práctica determinados proyectos.
Es interesante para la sociedad civil porque permite nuevas formas de participación,...	(...) pero puede sustituir labores que deben ser asumidas por el Estado, y ser utilizado como una forma de empleo barato.
Es altruista,...	(...) pero puede esconder intereses personales.  (...) pero puede entrar en conflicto con el personal retribuido.

*Fuente: Ortega Carpio, M. Luz (1996). Las ONGD y la crisis del desarrollo. IEPALA, Madrid.*

## La participación popular en los proyectos de desarrollo

Ventajas	Limitaciones
Permite vincular a los organismos de cooperación con los sectores populares,...	(...) pero puede generar clientelismo político.
Potencia los recursos y la capacidad de iniciativa de los sectores populares,...	(...) pero puede preservar los sistemas de dominación de las clases populares y hacer de los colectivos partícipes objeto de represión.
Da una visión menos ideológica e intelectual de los problemas sociales,...	(...) pero puede aliviar la responsabilidad gubernamental de extender o mejorar sus políticas sociales.
Contribuye a la búsqueda de alternativas a los modelos de desarrollo tradicional,...	(...) pero puede crear grupos de privilegiados.

*Fuente: Ortega Carpio, M. Luz (1996). Las ONGD y la crisis del desarrollo. IEPALA, Madrid.*

Igualmente, la promoción de la participación popular permite enfocar los problemas sociales prestando particular atención hacia las condiciones materiales y las necesidades de supervivencia de los más desfavorecidos, facilitando la búsqueda de alternativas diferentes a los modelos tradicionales de desarrollo, potenciando la palabra y la acción de sectores tradicionalmente marginados. Implementando modelos de desarrollo endógeno que responden a los intereses y necesidades de los afectados, también se revaloriza su cultura, sus tradiciones, su historia.

### **Rasgos generales de las ONGD**

- Proceden de la sociedad civil del país donante y se dirigen a la sociedad civil del país receptor.
- Dirigen su atención a los sectores más desfavorecidos de los países más pobres.
- Disponen de gran capacidad para entrar en contacto directo con estas poblaciones y se adaptan fácilmente a sus necesidades reales.
- Consideran a los receptores de cooperación como actores de su propio desarrollo, sin cuya colaboración es imposible el éxito de cualquier acción.
- Cuentan con un elevado nivel de motivación personal, que suele concretarse en la colaboración de personal no retribuido, lo que no impide una creciente profesionalización en aquéllas más consolidadas.
- Su escasa burocratización, bajos costos y reducida estructura administrativa, se derivan de su naturaleza no lucrativa y su limitada estructura financiera.
- La eficacia en los resultados contando con recursos limitados, la cercanía en el seguimiento de los proyectos y el compromiso de sus integrantes, son la fuente de su flexibilidad, elemento que les permite advertir rápidamente los problemas y decidir e instrumentar las correcciones necesarias, así como enfrentar situaciones de emergencia en los países receptores.

*Fuente: Le Magadoux, Agnes y Roca, D. (1989). Las ONG y la cooperación para el desarrollo. Cruz Roja, Madrid.*

#### 4. TIPOLOGÍAS DE ONGD

La cantidad y diversidad de ONGD hace conveniente su clasificación, siendo varios los criterios que pueden usarse para ello: el modelo de desarrollo que promueven, las líneas de reflexión que guían su pensamiento y acción, los sectores sociales a los que se vinculan, e incluso el tipo de actividades predominantes.

#### Las generaciones de ONGD

Atendiendo al tipo de participación de los sectores beneficiarios y al modelo de desarrollo que promueven, pueden distinguirse varias *generaciones* en las ONGD europeas.

Se alude con este concepto al conjunto de ONGD que, en la suma de sus actuaciones, presentan características homogéneas. Aunque cada generación ha surgido en épocas

#### Generaciones de ONGD

	<b>1.ª Generación</b> <b>Modelo</b> <b>Asistencial</b>	<b>2.ª Generación</b> <b>Modelo</b> <b>Autosuficiencia</b>	<b>3.ª Generación</b> <b>Modelo Cambio</b> <b>Estructural</b>
<b>Tipo de Acción</b>	Emergencia, humanitaria y puntual.	Proyectos sectoriales, centrados en agentes con problemas específicos.	Proyectos que buscan el desarrollo auto-sostenido, autónomo y sistemático.
<b>Papel de la ONGD</b>	Proporcionar servicios específicos, de carácter profesional y asistencial.	Acompañamiento en los procesos. Búsqueda de la autosuficiencia.	Fortalecimiento de la sociedad civil como sujeto del cambio estructural.
<b>Participación de los beneficiarios</b>	Receptores de la ayuda.	Protagonistas de las acciones de desarrollo.	Rectores de los proyectos, artífices de su desarrollo.
<b>Relación con el Estado</b>	Lo sustituyen en sus obligaciones.	Lo sustituyen, confrontan y apoyan en ocasiones.	Lo confrontan o apoyan, según la coyuntura política.
<b>Educación para el desarrollo</b>	Centrada en las consecuencias del subdesarrollo.		Centrada en el análisis de las causas del subdesarrollo.

Fuente: Ortega Carpio, M. Luz (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. IEPALA, Madrid.

históricas diferentes (la primera en los años cincuenta, la segunda en los sesenta y la tercera, a finales de los setenta y principios de los ochenta), el nacimiento de una nueva generación no ha supuesto la extinción de la anterior. Además, el transcurso del tiempo y la experiencia acumulada han contribuido a que ONGD de una generación pasen posteriormente a formar parte de otra.

### *La Primera Generación de ONGD*

Las primeras ONGD europeas nacieron en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, al calor del plan de ayuda estadounidense a la reconstrucción europea y del modelo de desarrollo predominante en aquellas fechas, el que equipara desarrollo con crecimiento económico.

Desde sus inicios el Plan Marshall tuvo un apoyo en las Organizaciones Privadas Voluntarias (denominación que reciben las ONGD en Estados Unidos), las cuales se encargaban de distribuir la ayuda alimentaria dentro de un programa nacional vigente hasta nuestros días, el PL 480 *Alimentos para la Paz*. Las ONGD pioneras en Europa surgieron con idénticos propósitos y desempeñaron un papel similar en relación a los países del Sur, especialmente tras el período de descolonización.

Las ONGD de primera generación presentan algunas características comunes:

- a) Han venido realizando acciones de ayuda, de emergencia o humanitaria, normalmente puntuales, en proyectos de pequeña escala y limitado impacto, cuya duración es variable: unos surgen de un día para otro, por ejemplo, la ayuda de emergencia frente a una catástrofe; otros tienen una duración intermitente, como es la ayuda humanitaria (envío de medicinas, herramientas o técnicos).
- b) Ofrecen servicios de tipo profesional y asistencial, en el marco de una ayuda que es tanto de carácter financiero, como material y humano. Muchas han sido creadas expresamente para el envío de ciertos bienes (material sanitario, alimentos, prótesis para mutilados de guerra, gafas, etc.) en tanto otras se han especializado en la prestación de determinados servicios profesionales; el mejor exponente de estas últimas es la gran familia de ONGD apellidadas *Sin Fronteras*: Médicos Sin Fronteras, Veterinarios Sin Fronteras, Ingenieros Sin Fronteras...

- c) En general, estas ONGD envían asistencia allí donde consideran que hace falta sin esperar a la formulación de una solicitud para actuar. Conciben a la población beneficiaria sobre todo como receptora de la ayuda y en consecuencia, ésta no suele participar activamente en la identificación, ni en la programación, ni en la ejecución, ni en la evaluación del proyecto.
- d) La educación para el desarrollo que realizan en los países de origen hace hincapié sobre todo en aquellas situaciones que reflejan los efectos del subdesarrollo en el Tercer Mundo (hambre, pobreza, analfabetismo...).

### **Las ONGD de «primera generación» y su relación con los Estados**

Algunas ONGD, por la naturaleza y alcance de sus actividades, a menudo sustituyen al Estado en áreas que éste ha descuidado, particularmente salud y educación. A propósito de esta función, muy presente en programas de cooperación económica impulsados por muchos gobiernos donantes, el Parlamento Europeo reconoció en 1992 que:

*(...) la utilidad y eficacia de las acciones llevadas a cabo por las ONGD contribuyen de manera complementaria y original a la ayuda pública concedida por la Comunidad; destaca especialmente el carácter insustituible de su contribución:*

- a) *en materia de ejecución de la ayuda de emergencia...*
- b) *en materia de distribución de las ayudas, en particular las alimentarias, en aquellas (naciones) en las que no existe un estado de Derecho o garantías suficientes de su buena utilización.*

*Fuente: Vecchi, 1992. Informe de la Comisión de Desarrollo y Cooperación sobre la función de las ONG en la cooperación al desarrollo. Bruselas, Parlamento Europeo.*

### *La Segunda Generación de ONGD*

Los cambios que en el contexto sociopolítico se produjeron a nivel internacional en los años sesenta fueron un fermento excepcional para la creación de ONGD. Fueron épocas de auge de los movimientos civiles, de cuestionamiento de ciertas estructuras del Estado y de la sociedad industrial, del *Concilio Vaticano II* que impulsó la participación de los laicos en la acción de la Iglesia en el mundo. Pero sobre todo, fueron las voces provenientes del Sur, y en concreto

de América Latina, las que comenzaron a cuestionar el tipo de cooperación al desarrollo que se venía realizando hasta ese momento.

El Sur exportó al Norte corrientes de pensamiento que dieron lugar a nuevos paradigmas en la cooperación no gubernamental. La teoría de la dependencia, la teología de la liberación y los nuevos enfoques aportados por Pablo Freire a la alfabetización y la educación popular, contribuyeron a que se reconociera la necesidad de implicar a los propios afectados en la solución de sus problemas, a través del impulso de proyectos de desarrollo en sus comunidades.

Las ONGD nacidas al calor de estas ideas tienen en común que:

- a) Sus proyectos han sido dirigidos a colectivos sociales con problemáticas específicas (mujeres, infancia, refugiados, poblaciones marginales...) que habitan zonas rurales o urbanas muy delimitadas (barrio o aldea).

Siendo su propósito general favorecer el desarrollo de la comunidad, básicamente a través del desarrollo cooperativo, abundan los proyectos de carácter sectorial —con predominio de las áreas agrícola y educativa— que inciden en la creación de una infraestructura mínima capaz de promover la autosuficiencia. Sus acciones tienen un horizonte temporal de medio plazo.

- b) Acompañan los procesos de organización de la población involucrada en los proyectos, capacitan a los agentes sociales y a menudo transfieren parte de la gestión y puesta en marcha del proyecto a una ONG local o al grupo beneficiario.
- c) Consecuente con lo anterior, la población beneficiaria tiene un marcado protagonismo en el proceso de desarrollo, pues la búsqueda de autosuficiencia genera proyectos cuya implementación requiere la existencia previa de una estructura de articulación y participación de los beneficiarios.
- d) Estas ONGD ya no son entidades que sustituyen al Estado allí donde éste no llega sino que adoptan una posición intermedia, de apoyo o, incluso, de confrontación.
- e) La educación para el desarrollo que estas ONGD realizan en los países de origen toma en consideración tanto las consecuencias del subdesarrollo en los países del Sur como el análisis de sus causas.

## *La Tercera Generación de ONGD*

Las ONGD de tercera generación pueden ser denominadas las del *desarrollo sostenible* o *cambio estructural*. Partiendo de lo ya construido por las ONGD de segunda generación —los proyectos generadores de autosuficiencia—, estas organizaciones avanzan tanto hacia el interior de los mismos, promoviendo el desarrollo de relaciones equilibradas entre los distintos actores, como hacia el exterior, insertándose en el marco de una cooperación para el desarrollo que busca un cambio estructural en las relaciones internacionales.

Estas ONGD presentan los siguientes rasgos comunes:

- a) Sus acciones buscan no solo la generación de autosuficiencia sino el desarrollo autosostenido, autónomo y sistemático de las sociedades del Sur, bajo una perspectiva de largo plazo.
- b) Su papel consiste en ayudar a la población destinataria de los proyectos a teorizar su propia práctica, para que pueda generar métodos y técnicas apropiadas para transformar su realidad, implementando políticas de corto plazo articuladas con una visión estratégica de los procesos de cambio estructural. De esta manera, el proyecto deja de ser un fin en sí mismo y los destinatarios pasan a ser los protagonistas y rectores del mismo.
- c) Orientan su actuación hacia la consolidación de la participación de la sociedad civil. Mediante la capacitación de líderes locales, estas ONGD coadyuvan al fortalecimiento de las organizaciones autóctonas, de cara a que éstas se constituyan en instituciones de la sociedad civil.
- d) La ubicación de estos organismos con respecto al gobierno depende de la coyuntura política que presente el país.

Entender el desarrollo como proceso de cambio estructural supone un desafío democrático para las ONGD, puesto que consideran a las sociedades en las que ejecutan sus proyectos como espacios donde es posible que se den relaciones de confrontación, competencia, participación o colaboración con los gobiernos. Por este motivo, no sólo se preocupan de realizar experiencias microdemostrativas de lo que puede ser un desarrollo alternativo, sino que tratan de crear en



la mayoría del pueblo la capacidad de ser un sujeto activo de la transformación social.

- e) La educación para el desarrollo que realizan en los países de origen trata siempre de mostrar las causas del subdesarrollo.

## **Evolución del pensamiento solidario**

Los orígenes de la acción no gubernamental en materia de cooperación al desarrollo se remontan a las misiones y congregaciones religiosas y a las instituciones filantrópicas aconfesionales que actuaban en el Tercer Mundo en el período colonial. Entre éstas y las modernas ONGD apenas subsiste como rasgo de parentesco la voluntad de ayudar a los seres más desprotegidos; por lo demás, unas y otras difícilmente se reconocerían.

Al analizar las complejas transformaciones que han sufrido el discurso y la acción de las ONGD en las últimas cuatro décadas, se pueden establecer grandes líneas de reflexión que a menudo convergen o se interrelacionan en determinadas organizaciones, pero que permiten distinguir cuatro corrientes de pensamiento al interior del movimiento de la cooperación no gubernamental.

### *La reflexión religiosa*

Las obras misioneras católicas y protestantes perfilan una primera corriente de ONGD confesionales, a partir de una reflexión sobre la caridad y el amor al prójimo. Nacidas en la época colonial, realizan una labor esencial en materia de salud y educación, cubriendo campos no atendidos por la administración y llegando a poblaciones marginales para el interés de los imperios coloniales. Las autoridades protegen, controlan y a menudo subvencionan esas actividades, pero los subsidios son por lo general insuficientes, por lo que buena parte de los recursos deben provenir de las donaciones de los fieles en los países metropolitanos.

A partir de los años 60, al calor de una nueva reflexión teológica propiciada por el Concilio Vaticano II y las encíclicas *Pacem in Terris* (Juan XXIII, 1963) y *Populorum Progressio* (Pablo VI, 1967), esta primitiva forma de cooperación se ha ido desprendiendo de su carácter pastoral y reformulando el concepto de caridad, solidaridad y compromiso con el prójimo a partir de una visión más secular de la

sociedad, lo que incluso ha llevado a algunas ONGD confesionales a desvincularse de las distintas iglesias.

Esta corriente, muy presente y activa en la actualidad, fue pionera en la promoción de acciones de *partenariado* —trabajo con contrapartes locales— aunque al principio éstas quedaban limitadas a las iglesias nacionales de los países del Tercer Mundo. La cooperación y los proyectos de desarrollo se elaboran partiendo de la base de que el ser humano es el sujeto, fundamento y fin de la sociedad, artífice y agente de su propio desarrollo.

### *La reflexión ética*

Evocar la ética como motor de la acción en el contexto internacional puede parecer utópico; no obstante, muchas ONGD de origen no confesional hacen de las razones éticas su motivación principal, sin descorazonarse por invocar principios que parecen ajenos a un mundo plagado de guerra, violencia e injusticia.

Así, a partir de los años cincuenta, comienzan a surgir ONGD que, autodeclarándose *aconfesionales* y *apolíticas*, conciben la cooperación para el desarrollo como un imperativo moral frente a la miseria de las poblaciones del Tercer Mundo y una condición esencial para la paz internacional. Postulados y concepciones humanitarias les llevan a plantear la necesidad de establecer relaciones directas con las poblaciones del Sur, haciendo de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) y la *Declaración sobre el derecho al Desarrollo* (1986), su bandera principal.

### **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo**

ART. 1.1. El desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

ART. 2.1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo (...).

ART. 2.2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo (...).

*Fuente:* Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986).

### *La reflexión política*

El pensamiento político tiene influencia en el discurso de la cooperación no gubernamental, pues los integrantes de las ONGD tienen concepciones políticas que se reflejan en su filosofía sobre el desarrollo. Así, todas las variantes del pensamiento político —salvo aquellas que reniegan de los valores humanitarios o solidarios— se reflejan en el seno de las ONGD: socialista, demócrata cristiana, liberal, comunista, conservadora.

Aunque es arriesgado hacer clasificaciones precisas —dado que casi todas las ONGD se declaran apolíticas y su función está claramente diferenciada de la de los partidos—, sí puede decirse que algunas de las ONGD donde la reflexión política está fuertemente arraigada han sido fundadas por militantes activos de partidos o sindicatos, e incluso por los propios partidos, para realizar actividades de cooperación al desarrollo que desde la perspectiva de las relaciones bilaterales no podrían ser llevadas a cabo; otras proceden de antiguos militantes que, defraudados por el ejercicio de la política convencional, fundan una ONGD con el fin de poder llevar a cabo sus ideales, al margen de las rígidas estructuras partidistas.

### *La reflexión sobre el desarrollo y el orden internacional*

La evolución del pensamiento económico relacionado con el desarrollo y el orden internacional ha tenido una influencia decisiva en la configuración del discurso y la acción de las ONGD. Desde la década de los cincuenta, los problemas del desarrollo y subdesarrollo se han constituido en tema principal de discusión en ambientes académicos y foros internacionales, calando también en el movimiento de cooperación no gubernamental.

Muchas ONGD, sobre todo las pertenecientes a la tercera generación, enfocan los problemas del Sur desde posiciones críticas con los principios y modelos de desarrollo que guían las relaciones internacionales de los gobiernos del Norte. Intentando reflejar los intereses de los sectores desposeídos a nivel mundial, estas ONGD se adhieren a aquellas concepciones más capaces de generar procesos de desarrollo autocentrado, de adentro hacia fuera y de abajo hacia arriba.

En consecuencia, sus acciones de cooperación se orientan del modo más directo posible a las propias comunidades donde se desarrollan los proyectos, que deben ser a la

vez sujetos, objetos, finalidad y beneficiarias últimas del esfuerzo de desarrollo. Esto conlleva un acento especial en la movilización social y el fortalecimiento de las estructuras organizativas creadas por las mismas comunidades.

En la última década, las propuestas del PNUD en torno a un desarrollo humano y sostenible, cuestionador de las desigualdades de género y generador de mayores niveles de democracia y participación, han propiciado debates importantes en el seno de estas ONGD.

### Familias de ONGD

Tomando en consideración las corrientes de pensamiento apuntadas y la tradición de autodefinición existente en las organizaciones no gubernamentales españolas, pueden distinguirse varias familias de ONGD:

- **ONGD religiosas (sector confesional).** Este grupo está integrado por aquellas organizaciones fundadas por la Iglesia Católica y movimientos afines al catolicismo, por Iglesias y movimientos cristianos; es el sector más numeroso y agrupa a aquéllas que cuentan con más recursos y más tradición, tanto en la sociedad vasca como en la española.
- **ONGD políticas y sindicales (sector político-sindical).** Tienen sus orígenes en partidos políticos, sindicatos, grupos o personas que han ejercido o ejercen cargos institucionales, estando algunas de ellas vinculadas directamente a las jerarquías partidarias mientras otras han sido creadas por militantes o simpatizantes.
- **ONGD solidarias (sector de solidaridad).** Denominadas así porque las ONGD vinculadas a este sector han surgido a raíz de experiencias de grupos y personas en actividades de solidaridad y cooperación internacional. Muchas de ellas provienen de los Comités de Solidaridad nacidos a comienzos de los años ochenta, en respuesta a la situación coyuntural de algunas zonas que reclamaban un apoyo intenso: Centroamérica, Sudáfrica, El Sáhara, etc.
- **ONGD internacionales (sector internacional y profesional).** Son ONGD vinculadas a instituciones, corrientes o personas con posturas humanitarias y talante apolítico, que actuando en sectores específicos (salud, infancia, ecología, pacifismo...) crean delegaciones en distintos países para recabar fondos y extender su influencia. Un subgrupo de éstas son las ONGD cuyas acciones giran en torno a la profesión de sus miembros.

—**ONGD universitarias (sector servicios).** Está integrado por aquellas ONGD que se constituyen como centros de investigación y formación, centrados en la problemática del desarrollo y las relaciones internacionales. Algunas han nacido en la universidad y aportan al movimiento de la cooperación servicios de documentación, investigación, asistencia técnica o formación, al tiempo que realizan actividades de sensibilización sobre los temas del Tercer Mundo en los colectivos universitarios.

*Fuente:* Ortega Carpio, M. Luz (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. IEPALA, Madrid.

## 5. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ONGD ESPAÑOLAS Y VASCAS

En comparación con las de otros países europeos, la mayoría de las ONGD españolas y vascas son relativamente jóvenes. Aunque existen organizaciones no gubernamentales de ayuda al desarrollo desde finales de los años 50, es a mediados de la década del 80 cuando se desarrollan las instituciones, instrumentos y prácticas que configuran hoy la cooperación no gubernamental, tanto en el Estado español como en el País Vasco.

Razones históricas, sobre todo políticas, explican el retraso en la implantación y consolidación de un movimiento que hoy está conformado por varios cientos de ONGD y se expresa a través de varias coordinadoras, a nivel estatal y autonómico.

### Primera etapa (hasta 1985)

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las condiciones políticas y sociales del Estado español hacían difícil el desarrollo de ONGD cuyos planteamientos fueran más allá de los enfoques misioneros o asistenciales.

Con excepción de la Cruz Roja, cuyo origen se sitúa en 1847, las primeras ONGD españolas nacieron vinculadas a la corriente confesional y estaban dedicadas a enviar ayuda alimentaria y humanitaria al Tercer Mundo, así como a encauzar las vocaciones misioneras de los seglares. Este es el caso de Cáritas (1942), Asociación Misionera Seglar (1947), Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (1956) y OCASHA (1957).

A finales de los años 50, la incipiente apertura al exterior propiciada por la entrada española en la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, permite el desarrollo de organizaciones vinculadas a instituciones internacionales, como la Asociación de Amigos de las Naciones Unidas (1962) y la Sociedad Internacional de Desarrollo (1966), dedicadas básicamente a la educación, la sensibilización y el debate de ideas entre personas e instituciones interesadas por el desarrollo.

Dicha apertura también facilita el nacimiento de un nuevo tipo de ONGD que, aun teniendo un sello confesional, no consideran como labor propia la propagación de la fe en el Tercer Mundo sino más bien la reflexión teológica sobre los procesos de descolonización en marcha, y la promoción de relaciones de igualdad entre los distintos actores del desarrollo.

Organizaciones como INTERMON (1956), IEPALA (1958), la Campaña contra el Hambre que más adelante recibiría el nombre de Manos Unidas (1960) y Medicus Mundi (1962), son algunas de las creadas en esas fechas y que conservan importante arraigo en la sociedad actual.

Poco más adelante, de la mano de la encíclica *Populorum Progressio*, surgirían la Comisión Justicia y Paz y el Secretariado de Cooperación al Desarrollo (1969). Ambas organizaciones serían artífices de una fuerte corriente renovadora en ciertos ámbitos eclesiales y civiles, al promover la acción social autoorganizativa y la reflexión en torno a un concepto de cooperación orientada más por objetivos socioeconómicos que misioneros.

Los años de la transición democrática coincidieron con el comienzo de la Ayuda Oficial al Desarrollo por parte del gobierno español, tanto en el campo de la ayuda alimentaria como en el de la asistencia técnica y financiera, y el fomento a la exportación mediante los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo, creado en 1976).

Son pocas las ONGD creadas en la segunda mitad de los años 70, en parte debido a que los movimientos de solidaridad con las luchas de los pueblos del Sur actuaban al margen de la cooperación al desarrollo, y también porque la sociedad española estaba en buena medida inmersa en las cuestiones de la transición política, que suscitaban más interés que las relaciones internacionales. Algunas de las ONGD que se crean en esos años están próximas a círculos políticos e intelectuales, mientras otras son filiales de organismos no gubernamentales instalados en otros países desarrollados.

En el País Vasco existían en esta primera etapa pocas ONGD, la mayoría vinculadas a la Iglesia Católica. Sirva como dato ilustrativo el hecho de que, a comienzos de la década de los 80, fueron apenas cuatro organizaciones (Justicia y Paz, Cáritas Diocesanas, Manos Unidas y Unicef) las que organizaron la campaña de recogida de firmas para solicitar a las instituciones autonómicas la aplicación del 0,7% de los presupuestos a acciones de desarrollo. Como resultado de aquella actividad, en 1985 y durante tres años consecutivos, el Gobierno Vasco destinó un total de 10 millones de pesetas a la cooperación con los países más empobrecidos.

### **Segunda etapa (1985-1990): el *boom***

Al analizar esta etapa de la historia de las ONGD, llama la atención sobre todo el aumento en el número de organizaciones: en apenas cuatro años se constituyen jurídicamente más ONGD en el Estado español (y en el País Vasco), que en todo el período anterior.

La consolidación de la democracia contribuyó a que la sociedad española mirara hacia el exterior y comenzara a preocuparse por los problemas de los países del Sur y la cooperación internacional. También aceleraron este proceso por un lado, la reestructuración institucional —en 1985 se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y en 1988 la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)— y por otro, la entrada en la Comunidad Económica Europea (1986) y en el Comité de Ayuda al Desarrollo (finales de 1991).

Ambos acontecimientos generaron expectativas de acceder a canales de cofinanciación similares a los de las ONGD europeas, lo que contribuyó a que se crearan nuevas ONGD o se transformaran en tales algunos movimientos, asociaciones y fundaciones que venían operando en el campo de la solidaridad internacional. Motivaciones de tipo ético, político o solidario son predominantes en las nuevas organizaciones, ampliando así la diversidad de *familias* que conforman el universo de la cooperación no gubernamental.

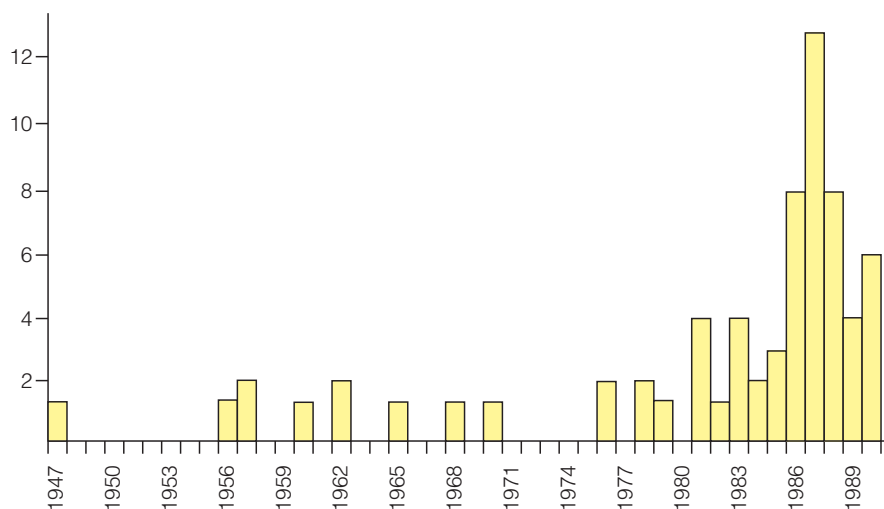
En el Estado español fueron creadas durante los años 80 más de cincuenta ONGD, el 80% de las cuales vieron la luz durante la segunda mitad de la década. En el nuevo conglo-

merado de ONGD siguen teniendo un peso importante las de tipo confesional o religioso (una cuarta parte del total), pero también surgen varias pertenecientes a la corriente político-sindical y otras que tienen sus orígenes en el trabajo de solidaridad con los movimientos populares de Centroamérica y el Sáhara. Un porcentaje menor de las nuevas ONGD son de carácter universitario, internacional o profesional.

Hito importante en esta segunda etapa es la creación de la Coordinadora de ONG de Desarrollo en el Estado español (CONGD), una instancia que ha sido punto de referencia e instrumento clave para la extensión del movimiento de cooperación no gubernamental. Surgida de la iniciativa de diez organizaciones, obtuvo su personería jurídica en 1986 e integra actualmente a casi un centenar de ONGD (lo que representa el 60% de las existentes en el Estado español).

Por otro lado, es de señalar que las condiciones de la cofinanciación centralizada experimentaron un cambio muy importante a partir de 1989, con la decisión del gobierno de dedicar a cooperación el 15% de lo destinado a «otros fines sociales» en la contribución del IRPF. Las aportaciones públicas a las ONGD se multiplicaron por cinco entre 1988 y 1992, a consecuencia de estos nuevos fondos.

### Número de ONGD españolas por año de constitución (1947-1990)



Fuente: L.O. Zavala. «Las ONGD en España. Origen y evolución» en *Directorio ONGD 1994*, CONGD, Madrid, 1995.



En el País Vasco también se produjo un notable aumento del número de ONGD durante la segunda mitad de los años 80, hecho que quedaría evidenciado en 1988 con ocasión de la nueva campaña de recogida de firmas puesta en marcha por once organizaciones (siete más de las que existían a principios de la década: Medicus Mundi, Alimentación y Desarme, Amigos del Tercer Mundo, Hegoa, Misiones Diocesanas, Paz y Tercer Mundo, Mugarik Gabe). Correspondiendo a la solicitud avalada por 50.000 firmas, la ley de presupuestos de 1988 crearía una partida denominada «Cooperación con el Tercer Mundo: financiación de actividades de ayuda al desarrollo», que supuso el inicio de la Cooperación Pública Vasca.

### **La tercera etapa (desde 1990): la estabilización**

Durante la década actual se observan dos fenómenos en el panorama de las ONGD: por un lado, se ha ralentizado su crecimiento numérico y su ritmo de integración en la Coordinadora estatal; por otro, el ámbito geográfico de las nuevas ONGD ha variado, teniendo buena parte de ellas un carácter local y/o autonómico.

Los factores que han incidido en la menor proliferación de ONGD en esta etapa tienen relación tanto con la estabilización, desde 1992, de las partidas presupuestarias dedicadas a subvencionar las actividades, programas y proyectos de las ONGD y el mayor nivel de profesionalidad exigido a éstas en la concesión de subvenciones, como con la ausencia de una normativa favorable a la labor de las organizaciones no gubernamentales, a pesar de la existencia desde 1995 de un Consejo de Cooperación que enmarca y formaliza las relaciones entre la Administración y las ONGD.

Por otro lado, el incremento de la cooperación oficial descentralizada y la consiguiente apertura de líneas de cofinanciación desde las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos han propiciado el surgimiento de ONGD locales que no se han integrado en la Coordinadora estatal, pero sí han formado Coordinadoras Autonómicas: la primera de ellas en el País Vasco (1988), después en Galicia y Castilla y León (1991) y posteriormente en Valencia (1992) y Andalucía (1993).

Coordinar el trabajo de sensibilización y educación para el desarrollo en municipios y comunidades autónomas, y buscar juntas el diálogo con las administraciones para la co-

financiación de proyectos de desarrollo en los países del Sur, son los principales objetivos de las 10 federaciones autonómicas de ONGD actualmente existentes.

Momentos importantes en la historia reciente de las ONGD han sido sus actuaciones en 1994 y 1998, como ágiles y eficientes cauces de la solidaridad ciudadana con el pueblo de Ruanda y la población centroamericana damnificada por el huracán Mitch.

Con su aporte a la extensión del interés social por la cooperación con los países del Sur —especialmente en relación a la asistencia humanitaria en las grandes crisis del África Subsahariana—, las ONGD en su conjunto han alcanzado un aceptable apoyo mediático y social, lo que se refleja en el hecho de que actualmente son la cuarta institución mejor valorada por la opinión pública.

Las acciones realizadas en 1994 por la Plataforma por el 0,7% —exigiendo al gobierno mayores y mejores niveles de cooperación con el Sur— lograron abrir una brecha en las rutinas de la administración y nuevas posibilidades de acometer las reformas estructurales que necesita la cooperación al desarrollo. No obstante, la evolución posterior del movimiento de las ONGD ha evidenciado la dificultad para mantener una presión sostenida para mejorar la calidad de la cooperación oficial, así como el déficit de arraigo social que padecen la mayoría de las ONGD (más allá de los momentos en que se precisa ayuda humanitaria urgente) y su notable dependencia económica respecto a las administraciones públicas.

# **2**

## **La actividad de las ONGD**

## 1. SENTIDO DE LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL EN EL CONTEXTO ACTUAL

Los años noventa son el escenario de profundos cambios en el contexto internacional. A la idea de un Norte y un Sur geográficamente definidos se superpone la emergencia de un Norte y un Sur globalizados e interdependientes, en los que las desigualdades se han profundizado y generalizado.

La concepción del desarrollo como fenómeno asociado básicamente al crecimiento económico ya no es válida porque la disponibilidad de bienes no constituye en sí misma, una garantía para el logro de mejores oportunidades de vida. Esta idea es el punto de partida de la nueva visión del *desarrollo humano y sostenible* que caracteriza la década actual, donde el desarrollo se revela como un proceso multidimensional en el que economía, política y cultura se relacionan sin causalidad lineal.

La generalización de las desigualdades ha propiciado que la lucha contra la exclusión social adquiera también una dimensión mundial, al igual que se han globalizado los derechos humanos o el medio ambiente. Efectivamente, cada día resulta más evidente que los crecientes flujos migratorios, los conflictos étnicos y religiosos que derivan en enfrentamientos bélicos o las nuevas interdependencias económicas, afectan al conjunto de la humanidad. Ello hace más difícil para las sociedades del Norte separar el interés por su bienestar nacional de las acciones por el desarrollo de otros pueblos, lo que conduce a una creciente actividad de los actores sociales en relación con el desarrollo.

## La gente que la modernización deja rezagada

Mucha gente se ha beneficiado por el ritmo acelerado de los cambios económicos y sociales de los últimos años, pero los que no se han beneficiado se cuentan por millones. Aunque ningún conjunto de estadísticas puede expresar plenamente el alcance del sufrimiento humano contemporáneo, los datos que siguen a continuación son suficientemente preocupantes:

- Casi una tercera parte de la población en los países en desarrollo vive en la absoluta pobreza.
- Uno de cada tres niños del mundo en desarrollo no crece normalmente ni en lo físico, ni en lo mental, debido a la malnutrición.
- Aproximadamente 1.300 millones de habitantes del mundo en desarrollo no tienen acceso a una cantidad adecuada de agua potable.
- En 1992, seis millones de menores de cinco años fallecieron de pulmonía o de diarrea.
- El sustento de aproximadamente mil millones de habitantes del medio rural está en peligro de agotarse como resultado del deterioro del medio ambiente.
- Actualmente hay 23 millones de personas clasificadas como refugiadas o viviendo en condiciones muy semejantes a las de éstas.
- En el transcurso del decenio pasado, de 80 a 90 millones de habitantes han sido desplazados de sus hogares y sus tierras por los programas de mejoramiento de infraestructura física (presas, caminos, puertos y otros más).
- Desde la Segunda Guerra Mundial han muerto 23 millones de personas en el mundo en desarrollo como resultado de algún conflicto bélico.
- Hay aproximadamente 100 millones de jóvenes que no tienen hogar y viven en la calle.
- En los países en desarrollo, la escolaridad de las niñas es aproximadamente la mitad de la de los niños.

*Fuente:* Instituto de Investigación de Naciones Unidas para Desarrollo Social-UNRISD (1995).

La pluralidad de agentes es un eje central de la nueva visión del desarrollo. Esta asunción, bastante extendida en el ámbito de la cooperación, ha abierto a los movimientos sociales espacios que en el pasado estaban reservados a la acción exclusiva de los Estados y las Iglesias. El resultado ha

sido que las instituciones comienzan a reconocer la importancia del conglomerado no gubernamental que trabaja para el desarrollo, y canalizan más recursos de la ayuda oficial a través de ONGD, asociaciones, sindicatos, cooperativas y centros de investigación.

De hecho, ha sido el movimiento no gubernamental el que ha contribuido en mayor medida a la redefinición de estrategias, metodologías y actuaciones de las políticas de cooperación. Los aportes más significativos son consecuencia de una nueva perspectiva que reivindica como objetivos prioritarios del desarrollo la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y la construcción de un verdadero *partenariado* entre Norte y Sur, y entre Estado y sociedad civil.

El enfoque incorpora la idea de *co-desarrollo* como elemento central: el Estado ya no es el único protagonista, ni el desarrollo es un proceso limitado al Sur. Es tarea también de

### Las concepciones que guían el trabajo de las ONGD

Las ONGD poseen una percepción común, dentro de una cierta amplitud, acerca de algunos conceptos básicos que constituyen su campo de trabajo y que orientan los principios con los que actúan:

- La promoción del **desarrollo**, entendiéndolo como un proceso de cambio social, económico, político, cultural, tecnológico, etc. que, surgido de la voluntad colectiva, requiere la organización participativa y el uso democrático del poder de los miembros de una comunidad.
- La lucha por erradicar la **pobreza** concebida como la situación de privación de los elementos esenciales para que el ser humano viva y se desarrolle con dignidad física, mental y espiritual, teniendo en cuenta sus necesidades en relación con el género, las capacidades, los valores culturales, la edad y el grupo étnico.
- La práctica de la **cooperación con los pueblos del Sur**, entendiendo que ésta es un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos, que pretende fomentar el desarrollo y lograr la erradicación de la pobreza.

Las ONGD también otorgan una gran importancia a otros tres aspectos que informan su pensamiento y acción: la **igualdad de género**, el respeto al **medio ambiente** y la promoción de los **derechos humanos**.

*Fuente: Código de Conducta de las ONGD. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

los actores sociales propiciar una actitud colectiva crítica, tanto hacia las pautas de producción y consumo en las sociedades del Norte como hacia la injusta distribución de la riqueza entre éstas y las sociedades empobrecidas del Sur.

Además, la cooperación no gubernamental para el desarrollo forma parte de un movimiento más amplio caracterizado por la *solidaridad*, por la defensa del derecho al bienestar que tiene cualquier ser humano en el mundo. La solidaridad es un empeño que rebasa con mucho el trabajo de cooperación al desarrollo y se alienta también en la convivencia con la población inmigrada, la lucha contra el racismo y la xenofobia, el cuestionamiento de las reglas y hábitos del comercio internacional, etc.

### La sociedad vasca opina...

Los resultados de un estudio de opinión y actitudes de la sociedad vasca ante la cooperación al desarrollo, realizado en 1995, muestran que la sociedad vasca es solidaria: no sólo contempla el problema de la pobreza en el Tercer Mundo como cuarta prioridad a solucionar a nivel mundial (sólo por debajo de problemas como el paro, la droga o la paz en el mundo), sino que además muestra en forma notoria su disposición a hacer efectiva una ayuda eficaz.

Una amplia mayoría de la población (73,1%) opina que los países desarrollados hacen poco en su labor por ayudar a los países más pobres, un 12,5% opina que no hacen nada y sólo un 8,4% considera que la ayuda que se presta es mucha o bastante.

Un 80% de la ciudadanía vasca afirma conocer la campaña favorable a que se destine el 0,7% del producto interno bruto de la Comunidad Autónoma Vasca para ayudar al Tercer Mundo.

Mientras el 44,4% estaría dispuesta a aportar el 0,7% de sus ingresos, el 45,9% se niega rotundamente. Por otro lado, el 57,1% de la población vasca afirma que sí colabora de alguna manera en la ayuda al Tercer Mundo.

En cuanto a las ONGD, el 82% de la población vasca desconoce el significado de estas siglas y las funciones que desempeñan.

Cerca del 60% de la población vasca confía más en la labor que el voluntariado puede realizar en el Tercer Mundo, que en la que pueden realizar la gente profesional que cobra un sueldo por este trabajo. Una cuarta parte de la población considera eficaces tanto la ayuda brindada por personas profesionales como la de voluntarias.

*Fuente: Gizaker (1995). Estudio opinático actitudinal de la sociedad vasca, ante la cooperación para el desarrollo.*

## La sociedad española opina...

- **¿Por qué ayudar al Tercer Mundo?:** 51% respondió «porque lo necesitan», 14% porque «nos conviene», 31% optó por responder «olvidémoslos».
- **¿Quién realiza la ayuda más útil?:** 46% respondió «las organizaciones internacionales», 10% dijo «las ONGD». Un 35% de la población afirmó que las ONGD «no daban ayuda al Tercer Mundo».

*Fuente: Informe de resultados del estudio sobre el conocimiento, imagen y actitudes de ayuda al Tercer Mundo. Coordinadora de ONGD-España (1990).*

## La población europea opina...

### **¿Qué implicaciones tendrá para los países europeos lo que ocurra los próximos quince años en el Tercer Mundo?:**

- En 1983, un 53% de la ciudadanía europea consideraba que lo que ocurra en el Sur tendrá repercusiones en Europa, frente al 25% que consideraba que no les afectaría. En 1987 los porcentajes eran de un 47% frente a un 34%.
- El 63% consideraba que las materias primas son factores clave en la interdependencia Norte-Sur. Un 59% pensaba que los países del Tercer Mundo constituyen mercados potenciales para Europa.
- Los peligros que detectan como consecuencia del aumento de la brecha entre países ricos y pobres se traducirán, según el 62%, en enfrentamientos violentos entre la población y según el 51%, en olas migratorias masivas provenientes del Tercer Mundo.

### **¿Cuál debiera ser el principal objetivo de las relaciones de Europa con el Tercer Mundo?:**

- El 17% respondió «calmar la miseria», el 61% opinó «ayudarles a ser autosuficientes» y el 18% respondió «cooperar con ellos con el fin de que se conviertan en auténticos partícipes de la economía mundial».
- Variaciones de estas respuestas según países: en Grecia, Portugal y España, era mayoritaria la visión caritativa (calmar la miseria). El 70% de la población de Dinamarca y el Reino Unido consideraba que la vía de desarrollo es la de la autosuficiencia. Francia y los Países Bajos le apuestan en mayor medida al camino del cambio estructural (29% y 27% respectivamente).



—El nivel de estudios influye en la adopción de una postura u otra. Cuanto más alta es la formación, más se valora la urgencia de generar autosuficiencia y cambios estructurales y menos se pone el acento en dar solución inmediata a los estragos de la miseria.

*Fuente: Encuesta a la población europea. Consejo de Europa (1987).*

## 2. ACTIVIDADES DE LAS ONGD

La labor de las ONGD tiene dos vertientes principales, diferenciadas pero complementarias: por una parte, la cooperación propiamente dicha, es decir, las acciones que realizan directa o indirectamente en los países en desarrollo; por la otra, la sensibilización de sus sociedades de origen y sus gobiernos sobre la necesidad de la cooperación al desarrollo y la forma más eficaz y solidaria de llevarla a cabo. Aunque hay organizaciones que se dedican con exclusividad a uno u otro campo de actuación, la mayoría conjuga ambos en su trabajo cotidiano.

### La cooperación en el terreno

Cualquier intento de clasificación de los proyectos de las ONGD resulta una labor ardua, pues no existe una definición de los mismos comúnmente aceptada. Así, mientras algunas ONGD reflejan en la denominación de sus proyectos el aporte concreto que hacen a la población receptora (entrega de alimentos, medicinas, herramientas; prestación de servicios profesionales o envío de cooperantes), otras reflejan más bien lo que la ONGD considera que se conseguirá con su actuación (desarrollo rural, autosuficiencia alimentaria, disminución de la mortalidad materna, consolidación institucional o promoción de la participación).

Una tipología de las actividades de cooperación de las ONGD basada en los objetivos perseguidos y las características de los proyectos, permite diferenciar:

—Actividades que apuntan a paliar los efectos de las *catástrofes humanitarias* (sean éstas provocadas por desastres naturales, conflictos bélicos, crisis agroalimentarias, epidemias, etc.) mediante transferencias directas, masivas y rápidas de bienes y servicios del Norte hacia el Sur. Caracterizan a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a prestar ayuda de emergencia,

humanitaria y alimentaria, y a enviar cooperantes y profesionales a los países del Sur.

- Actividades que pretenden mejorar a corto y medio plazo las condiciones de vida de determinados sectores sociales, mediante la transferencia tanto de recursos financieros y materiales como de la gestión y ejecución de los proyectos, así como el apoyo a los esfuerzos organizativos locales. Son propias sobre todo de las ONGD de la segunda generación y, en menor medida, de las de la tercera.
- Actividades que aspiran a modificar los modelos de desarrollo vigentes y las relaciones desiguales entre el Norte y el Sur, mediante la construcción de redes de cooperación y solidaridad, la presión política y la concienciación, tanto en los países donantes como en los receptores de cooperación para el desarrollo. Son desarrolladas en gran medida por las ONGD de la tercera generación, aunque no son exclusivas de este tipo de organizaciones.

### *Ayuda de emergencia y humanitaria*

Durante los últimos años se ha podido constatar la enorme capacidad de las ONGD para movilizar a la opinión pública y canalizar ayuda de emergencia y humanitaria hacia las víctimas de catástrofes naturales, guerras y hambrunas ocurridas en países del Sur, razón por la cual gobiernos e instituciones internacionales acuden cada vez más a las ONGD para la realización de estas actividades.

Este tipo de acciones busca cubrir carencias en los niveles básicos de vida de determinadas poblaciones, especialmente en salud y nutrición. Al ser de carácter coyuntural y de duración limitada, no pretenden abordar las causas estructurales de dichas carencias; tampoco están, en general, vinculadas con los grandes objetivos y condicionantes del desarrollo, aunque en algunas ocasiones son complementadas con proyectos que apuntan a ciertas metas de desarrollo local.

La ayuda alimentaria siempre ha sido un componente importante de la ayuda de emergencia, pero desde finales de los años 60 toma un carácter más estructural al vincularse el problema de la desnutrición con el subdesarrollo de los países del Sur; desde entonces la ayuda alimentaria constituye una modalidad permanente de ayuda al desarrollo. A su vez, los programas destinados a combatir la desnu-

trición han requerido una estrecha coordinación con las estructuras sanitarias locales para ser ejecutados, lo que ha convertido a las ONGD en una de las vías más idóneas para la distribución de esta ayuda dado su contacto permanente con dichas organizaciones locales.

En los últimos años puede constatarse un incremento del peso de la ayuda humanitaria en el panorama de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países europeos. En el caso del gobierno español, este tipo de ayuda ha pasado de representar el 0,7% de la AOD en 1994 al 2% en 1996.

Por otro lado, las ONGD que integran la Coordinadora estatal dedicaron en 1996 el 11,75% de sus gastos a ayuda de emergencia. Algunas ONGD están claramente decantadas hacia este tipo de actividad (Acción contra el Hambre, Médicos del Mundo, MPDL) y ha aumentado el número de organizaciones que dedican una parte importante de sus fondos a la ayuda de emergencia.

Las ONGD vascas, por su lado, han dedicado a este tipo de actividades apenas el 4,3% de todos sus proyectos cofinanciados por el Gobierno Vasco entre 1988 y 1996 (lo que equivale al 4,4% del monto total de subvenciones dadas por la administración autonómica durante esos años).

El Código de Conducta de las ONGD plantea que *«la ayuda humanitaria debe orientarse siempre al desarrollo y potenciar la utilización de los recursos locales, teniendo en cuenta a la población afectada y buscando en todo momento su participación activa. Debe, además, asegurarse de no estar condicionada por los intereses de cualquier gobierno ni de grupos empresariales (...) Además, la reacción y la respuesta ante situaciones de emergencia deben acompañarse de iniciativas de denuncia y presión política»*.

### **¿Todo va bien en la Ayuda de Emergencia, Humanitaria y Alimentaria?**

En la opinión pública española, el trabajo de las ONGD que tiene realmente impacto y reconocimiento social es el de la ayuda humanitaria, que es el que difunden los medios de comunicación: el horror ante las atrocidades que se ven en Ruanda, Somalia o Bosnia engendra una reacción solidaria sin duda muy valiosa, pero frágil, más relacionada con la actividad asistencial que con la cooperación al desarrollo.

*Fuente: Acsur-Las Segovias (1995). La experiencia de las ONGD en el Estado español. Un balance crítico.*

En la actualidad podemos advertir tanto la tendencia a convertir a las ONGD en gestoras de catástrofes humanitarias a las que la sociedad internacional se muestra incapaz de hacer frente, como la de sustituir las políticas de desarrollo por la simple acción humanitaria y de emergencia. Quizás el ejemplo más elocuente de esto último sea que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) dispone en estos momentos de un presupuesto tan elevado como el del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*Fuente: Gómez Gil, Carlos (1995). De los incuestionables apoyos a los desafíos sin respuesta. Viento Sur, n. 23.*

A pesar de la urgencia —y relativa eficacia— de estas acciones para enfrentar determinadas situaciones de extrema gravedad que afectan a las poblaciones del Sur, muchas ONGD consideran que los programas de ayuda alimentaria requieren ser manejados con prudencia ya que a menudo buscan resolver el problema de colocación de los excedentes agrícolas de los países europeos, lo que puede impedir el desarrollo al frenar la producción de determinados productos de los países receptores de la ayuda o desalentar los esfuerzos propios de las comunidades involucradas, creando situaciones de dependencia hacia una asistencia permanente.

*Fuente: Granda, Germán y Lutz, María Olga (1988). Las organizaciones no gubernamentales en la cooperación al desarrollo. CIDEAL.*

Asistimos a una tendencia de la cooperación internacional a dividirse en dos compartimentos: la ayuda de emergencia y el comercio. Las ONG de ayuda humanitaria se presentan como parte del nuevo «derecho de injerencia» del Norte en los conflictos del Sur, con el objeto de hacer llegar a las víctimas de los conflictos de la periferia la ayuda alimentaria y sanitaria que alivie la catástrofe humanitaria. Cuando las partes en conflicto entorpecen o impiden este flujo de ayuda, aparece un derecho de «proteger» militarmente ésta mediante Operaciones de Mantenimiento o de Imposición de la Paz que llegan a «restablecer» el orden público necesario para asegurar la actuación de las ONG de ayuda humanitaria.

*Fuente: Buster, G. (1995). El Leviatán «humanitario». Viento Sur, n. 23.*

### *Proyectos de desarrollo*

Una de las actividades características de las ONGD son los proyectos de desarrollo, a veces enmarcados en programas mayores y con objetivos de largo plazo, pero siempre concebidos con metas concretas y limitadas en tiempo, espacio, amplitud de la población afectada y recursos financieros.

La actuación de las ONGD va desde la financiación del proyecto hasta su ejecución, pasando por distintas formas y

grados de asociación con ONG, comunidades o autoridades locales de los países receptores. A menudo las ONGD no ejecutan las tareas en el terreno sino que actúan en los aspectos técnicos del diseño del proyecto, en la obtención y canalización de los fondos, y en su control y evaluación, confiando la ejecución en sí a organizaciones propias de los sectores sociales o de la comunidad donde se realiza el proyecto.

La evolución de algunas ONGD, desde unas relaciones de carácter asistencial con las poblaciones destinatarias hacia otras basadas en la cooperación y el trabajo conjunto para el logro de metas de desarrollo, ha implicado la sustitución de los vínculos de tipo donante-receptor por las relaciones de socios con derechos y obligaciones mutuas (conocidas con el nombre de *partenariado*). De esta manera, la relación entre ONGD del Norte y sus contrapartes del Sur se

### **Criterios para la realización de proyectos de desarrollo**

Las ONGD comparten un conjunto de criterios a la hora de poner en marcha proyectos de desarrollo que involucren a contrapartes del Sur:

- El proyecto debe generarse por iniciativa del propio grupo beneficiario, destinándose por lo general a los sectores más pobres y con mayores dificultades para promover su propio desarrollo por sí solos.
- El tipo de desarrollo planteado en el proyecto debe estar en armonía con los requerimientos sociales y culturales de la localidad o del medio donde se realiza.
- Las actividades a realizar han de contribuir a la organización social de la población, propiciándose un trabajo dinamizado por los propios grupos sociales como promotores de su desarrollo.
- Los grupos destinatarios deben poder continuar el proyecto en el futuro de forma autónoma, sin la asistencia financiera de las ONGD o de otro tipo de ayuda.
- Los objetivos del proyecto han de estar claramente definidos.
- La dirección del proyecto debe estar en manos de miembros del grupo destinatario (o al menos debe pasar al mismo lo antes posible).

*Fuente:* Granda, Germán y Lutz, María Olga (1988). *Las organizaciones no gubernamentales en la cooperación para el desarrollo*. CIDEAL, Madrid.

establece a través de proyectos generalmente financiados por las primeras, pero cuyos agentes fundamentales son los grupos destinatarios de estos proyectos.

Por otra parte, se puede constatar en muchas ONGD una suerte de *gusto por lo pequeño* que se concreta en el impulso de *microproyectos*: proyectos limitados en sus objetivos y extensión, cuya realización, corrección, resultados y evaluación se puede realizar de un modo más ágil y preciso. La reducida estructura financiera de buena parte de las ONGD, la cercanía a las comunidades cuyos esfuerzos se quiere apoyar y la necesidad de flexibilidad, unidas a la constatación de la relativa eficacia de los proyectos grandes de la cooperación gubernamental, les llevan a optar por este tipo de proyectos.

### La planificación del desarrollo

Las acciones que buscan metas de desarrollo suelen responder a un programa de actuación planificado por la ONGD. En el marco de la cooperación al desarrollo, la planificación es concebida como un medio para determinar los objetivos últimos de la ONGD y garantizar la eficiencia de sus actuaciones. En la planificación se puede distinguir jerárquicamente:

**Actividad de desarrollo:** Es el nivel máximo de concreción y especificidad de una acción, que busca producir un bien, un servicio, un valor o una situación deseable en términos del desarrollo.

**Proyecto de desarrollo:** Es el conjunto de actividades internacionales y coordinadas que permite materializar un plan de actividades, dentro de los límites de recursos y tiempo determinados.

**Programa de desarrollo:** Es el conjunto de proyectos relacionados y coordinados entre sí.

**Plan de desarrollo:** Es la parte más general de un programa y contribuye a identificar el rumbo económico, político y cultural de la realidad nacional y local, y de los actores populares.

La planificación de las acciones de una ONGD debe seguir un sentido claro: desde la perspectiva más global, el plan, a la acción puntual, la actividad de desarrollo. Si la realización de un plan resulta demasiado ambiciosa, se comienza en un escalón inferior del proceso, el programa; y si tampoco es posible abarcar un programa, se comienza por el proyecto. El sentido inverso no es correcto desde un punto de vista metodológico, puesto que carece de una visión de conjunto.

## El tiempo en las acciones de desarrollo

**Largo plazo** (de cinco a diez años): Este tipo de planes contiene los grandes objetivos de los actores del desarrollo y determina las pautas para la elaboración de programas y proyectos.

**Medio plazo:** abarca un período que va de tres a cinco años.

**Corto plazo:** abarca un período de uno a tres años.

**Muy corto plazo** (de seis meses a un año): Es una planificación referida a acciones de coyuntura y, por lo tanto, muy específicas.

## El escenario espacial de las acciones

**Local rural o urbano (barrio):** Es la superficie más reducida sobre la que se puede desarrollar un proyecto, programa y/o plan. Al ser un espacio muy específico presenta características homogéneas que facilitan la planificación.

**Micro-regional:** El ámbito territorial está constituido por un conjunto de localidades rurales y/o urbanas, cuya heterogeneidad ha de ser tomada en cuenta en la planificación.

**Regional:** Abarca una superficie de dimensión mayor y puede implicar programas diferenciados para las micro-regiones y/o para los espacios locales. Requiere una enorme coordinación e identificación de las funciones, roles y potencialidades de los distintos actores.

### a) Tipología de proyectos de desarrollo

No resulta fácil encasillar los proyectos de desarrollo en una tipología determinada, justamente porque hablar de desarrollo implica considerar un conjunto de dimensiones que van desde los aspectos socio-culturales, los propiamente económicos y productivos hasta los de carácter político. No obstante, en los ámbitos de la cooperación al desarrollo se suelen diferenciar cuatro tipos de proyectos y programas:

**Proyectos sectoriales:** están especializados en algún sector de actividad clave para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, promueven la autosuficiencia en la cobertura de dichas necesidades y se presentan encuadrados bajo las rúbricas de salud, educación, alimentación y nutrición, producción agropecuaria, vivienda, infraestructura y servicios colectivos básicos.

## Proyecto productivo (Nicaragua)

La ONGD Mugarik Gabe desarrolló en los años 80 el proyecto Taller-Escuela de Carpintería en Santo Tomás, un municipio de Chontales en la Quinta Región de Nicaragua, donde se estaban produciendo a mediados de la década reasentamientos de poblaciones desplazadas por la guerra.

Buscando responder a las necesidades de vivienda y muebles de uso social en la zona, el proyecto contemplaba la creación de un taller para construir casas prefabricadas y elaborar muebles de utilidad social. También se pretendía recuperar una serrería cercana, que había sido devastada por un huracán y cuya puesta en marcha suministraría materia prima para el taller de carpintería.

Por medio de varias campañas sociales se hizo posible obtener financiación para este proyecto con aportaciones voluntarias de la ciudadanía vasca, durante 1984 y 1985. De esta manera se pudieron comprar las primeras máquinas para la puesta en marcha del taller. Cuatro técnicos montaron el taller-escuela financiándose ellos mismos los gastos de viaje y estancia en Nicaragua. Posteriormente, el Gobierno Vasco aportó recursos financieros para la ampliación del mismo y completar el equipamiento.

El taller es autosuficiente desde 1990. La construcción de viviendas ha decaído pero el taller se ha especializado en muebles, para escuelas y centros de salud, pero también para uso general. Da empleo a 26 personas, de las que 19 se dedican a la producción. El proyecto es seguido de cerca por el Comité de Desarrollo Comunal de Santo Tomás, que asegura su vocación cooperativa una vez que el proyecto dejó de depender del gobierno de dicha región.

**Proyectos dirigidos a un colectivo específico:** tienen como destinatarios a determinados sectores sociales que se encuentran marginalizados en sus propias sociedades, a los que apoyan en sus esfuerzos por mejorar sus condiciones de vida y capacidades auto-organizativas. La mayoría se dirigen a población refugiada, colectivos de mujeres, comunidades indígenas, minorías étnicas, adolescentes u organismos que trabajan a favor de la infancia.

**Proyectos integrales:** se formulan mediante programas multisectoriales que apuntan a integrar diversos ámbitos de intervención en escenarios territoriales amplios y heterogéneos. Suelen presentarse bajo la denominación de proyectos de desarrollo integral, rural o urbano, o de servicios polivalentes (sanidad, vivienda, servicios básicos, etc.).



**Proyectos de desarrollo institucional:** pretenden fortalecer la organización social mediante la creación de estructuras participativas y autogestionarias, la capacitación de líderes, el entrenamiento en habilidades de cabildeo y presión política o el estímulo de formas participativas de producción y de gestión comunitaria. La mayoría tienen como destinatarios a organismos de mujeres, sindicatos, cooperativas, organizaciones barriales o comunales.

### **Proyecto de salud (Rwanda)**

Médicus Mundi, una ONG con larga implantación en la Comunidad Autónoma Vasca, desarrolla proyectos de salud en Rwanda desde 1969, en colaboración con ONG y el Ministerio de Salud de este país.

Al envío inicial de numeroso voluntariado sanitario siguieron en los años 60 campañas puntuales de asistencia quirúrgica en oftalmología con la participación de especialistas vascos en ellas. Por otro lado, el apoyo constante al hospital de Nemba ha permitido que éste sea una referencia de calidad asistencial en el propio país, y que sea tenido en cuenta en los foros internacionales de cooperación como modelo de hospital rural de distrito en Africa.

Los proyectos de salud de esta organización buscan extender los cuidados de atención primaria a las zonas rurales, creando infraestructuras sanitarias y formando cuadros autóctonos desde la base. En una primera fase se establecieron diversos dispensarios con sus equipamientos básicos y paulatinamente se fueron construyendo las instalaciones. Se han llevado a cabo programas tanto curativos como preventivos, censando todas las familias y dotándolas de un carné de salud y de una ficha de salud familiar. Las campañas de vacunación y los programas de nutrición han hecho disminuir la mortalidad y la alta tasa de desnutrición infantil (25% en la zona), al tiempo que se promueve la autosuficiencia alimentaria introduciendo nuevos cultivos y divulgando métodos más racionales de cultivo y cría de animales domésticos.

### **Proyecto de desarrollo con mujeres (Cabo Verde)**

La ONGD española IEPALA apoya un proyecto productivo y de servicios con mujeres de Sao Joao Baptista, una zona agrícola empobrecida a 25 Km de Praia, la capital de Cabo Verde. El objetivo es mejorar las condiciones económicas de las mujeres del campo y la alimentación en la comunidad, combinando la formación en materia productiva y organizativa con la entrega de créditos para la producción, la alfabetización y la educación sanitaria.

El proyecto se inserta en las acciones recomendadas por el Plan de Desarrollo Caboverdiano, de cara a relanzar o evitar la depresión en las áreas rurales, al tiempo que apuntala un modelo de desarrollo con fuerte asentamiento en la organización popular y en las comunidades locales, donde la participación de las mujeres es crucial. De esta manera, las mujeres de Sao Joao Baptista son las protagonistas de un esfuerzo de desarrollo que integra la producción de ganado menor y de cultivos hortícolas y su comercialización, en un país donde la importación de alimentos es un problema crucial; el proyecto productivo se combina con otros de educación y salud que ya está realizando en las comunidades, con otros recursos, la Organización de Mujeres Caboverdianas (OMCV).

El aporte de IEPALA conforma un fondo para distribuir créditos a las mujeres, con los que deberán aumentar la producción de alimentos destinados a mejorar el consumo local y a generar un excedente a comercializar en las ciudades de forma cooperativa. Las mujeres que reciben créditos de este fondo deberán ir devolviéndolos, pero en lugar de volver a las manos de los donantes, ese dinero se usará para dar nuevos créditos a otras mujeres y ampliar así la experiencia.

La incorporación productiva de las mujeres tiene también una importante faceta educativa: al tener que ocuparse ellas mismas de la comercialización fuera de la comunidad, deben aprender los entresijos del mercado y a la vez ven la posibilidad y conveniencia de llevar la organización cooperativa a otros ámbitos de la vida rural: vivienda, consumo, producción, crédito interno, educación, salud. Al mismo tiempo las mujeres amplían su participación en las estructuras comunitarias desde un ámbito clave, la producción, lo que les da un importante grado de influencia.

### **Proyecto de desarrollo integral rural (Perú)**

OXFAM y CIDIAG —centro de estudios y de promoción peruano creado durante el gobierno del General Velasco para asesorar a las empresas autogestionarias— promueven desde hace varios años el desarrollo de cooperativas campesinas en el valle de Chillón, cerca de Lima (Perú).

Las cooperativas así constituidas tienen en la ciudad de Lima su principal mercado de productos agrícolas pero se enfrentan a diversos problemas: los bajos precios, la carencia de mecanismos de comercialización directa, la falta de personal técnico calificado, problemas con su propia administración interna y un sistema de créditos desfavorable, a lo que se suma que la proximidad de sus terrenos a la capital los hace

apetecibles para las grandes compañías inmobiliarias. Además, los cambios de la ley de reforma agraria permitían la división de los terrenos entre los cooperados, lo que constituía una grave amenaza para la cohesión y subsistencia de las cooperativas.

Para enfrentar dichos problemas, OXFAM y su contraparte, CIDIAG, iniciaron un programa de cuatro años en la zona de Caudevilla. Se trataba de realizar una experiencia piloto destinada a impedir la parcelación, promover la agricultura de auto-subsistencia y hacer que las cooperativas fueran viables como fuente de empleo y medio de vida para las familias campesinas. Con esos objetivos desarrollaron diversas acciones de asesoría técnica, entrega de créditos, etc., enfocadas a lograr que los agricultores siguieran cultivando la tierra de forma colectiva, fortalecer la estructura administrativa de las cooperativas y su capacidad de organización, fomentar relaciones de cooperación económica entre las cooperativas e integrarlas en un plan de desarrollo regional.

### **Proyecto de servicios polivalentes (Guinea Ecuatorial)**

La ONG PROYDE, vinculada a los Hermanos de La Salle, trabaja en Guinea Ecuatorial, en la zona que circunda la ciudad de Bata donde los religiosos dirigen desde 1986 una escuela rural. En coordinación con los consejos locales de los poblados, PROYDE definió un plan de construcción de infraestructuras básicas, cuyos objetivos eran mejorar las condiciones de vida de la población, reforzar la cohesión social y cultural de las etnias y fomentar la promoción de las mujeres.

Contando con el aporte de la población local en tierras y trabajo, el organismo instaló la corriente eléctrica en los cuatro poblados y los proveyó de agua potable perforando dos pozos, instalando motores y depósitos, así como tuberías de distribución del agua y 15 fuentes públicas. También se construyeron 400 letrinas y un dispensario de salud donde se realizan vacunaciones, asistencia primaria y programas preventivos. Para la promoción de las mujeres se desarrollaron dos tipos de actividades: cursos de salud e higiene, y la construcción de un taller de costura equipado con máquinas de coser, armarios y mesas de trabajo.

### Proyecto de desarrollo institucional (India)

El proyecto apoyado por Christian Aid, una de las más importantes ONGD inglesas, consistía en la formación de animadores a nivel local en 100 poblados situados en la región de Tamil Nadir, al sur de la India. Las contrapartes son dos organizaciones especializadas en temas agrícolas (RUHSA) y de salud (ACHOR).

Las actividades de formación se llevaron a cabo con los propios pobladores pues las contrapartes se dieron cuenta, después de un tiempo, que los pobladores que trabajaban como animadores voluntarios a tiempo parcial lograban más cambios en sus propias comunidades, que expertos profesionales venidos de fuera.

En consecuencia, los programas de entrenamiento fueron dirigidos a promotores locales de salud, alfabetizadores, formadores de cuadros, animadores comunitarios, etc. La acción de los animadores de salud contribuyó a que, en los años posteriores, descendiera a la mitad la mortalidad infantil y la tasa de nacimientos. A su vez, el programa de alfabetización ha permitido que numerosos adultos hayan sido alfabetizados, asistiendo a clase por la noche.

#### b) Los proyectos de desarrollo de las ONGD españolas y vascas

En 1996 las ONGD integradas en la Coordinadora del Estado español dedicaban el 66,2% de sus gastos a la realización de proyectos de desarrollo, sobre todo en los ámbitos de la salud, educación y desarrollo rural.

No obstante, en los últimos años han comenzado a recibir atención nuevos campos de acción como los derechos humanos (a raíz de las dictaduras en América Latina y las persecuciones religiosas en algunos países árabes), el medio ambiente (muchos países del Sur están recibiendo residuos radiactivos y desechos industriales de los países desarrollados), el sector vivienda (la construcción de viviendas permite un trabajo colectivo por parte de la comunidad) y las mujeres, toda vez que es creciente el reconocimiento de su importante papel como agentes y promotoras del desarrollo. Menor atención reciben los proyectos de desarrollo industrial, tecnología y cultura popular.

Un centenar de países del Sur eran los destinatarios de sus actividades en pro del desarrollo, ubicados de manera prioritaria en América Latina (64% del total de proyectos) y en menor medida, en África (21%). Las relaciones de coo-

peración con Asia son escasas y las concentran un reducido número de ONGD.

### Destino de los gastos de las ONGD españolas en 1996

	Pesetas	Porcentaje
Proyectos de Desarrollo en países del Sur	27.462.112.930	66,16
Ayuda de Emergencia	4.877.990.664	11,75
Programas de Educación y Sensibilización	3.606.636.671	8,69
Administración y Captación de fondos	3.133.790.252	7,55
Otros	2.427.265.992	5,85
<b>Total Gastos</b>	<b>41.407.796.509</b>	<b>100,00</b>

*Fuente:* Coordinadora de ONGD España (1997).

### Proyectos realizados por las ONGD españolas en 1996

Región Geográfica	Número de Proyectos	Porcentaje
América Central y México	639	22,09
América del Sur	984	34,01
Caribe	224	7,74
Africa del Norte	156	5,39
Africa Occidental	155	5,36
Africa del Este	211	7,29
Africa del Sur	88	3,04
Oriente Medio	43	1,49
Asia	294	10,16
Oceanía	3	0,10
Europa	96	3,32
<b>TOTAL</b>	<b>2.893</b>	<b>100,00</b>

*Fuente:* Coordinadora de ONGD España (1997).

Las ONGD vascas, por su parte, también destinan a programas y proyectos de desarrollo en los países del Sur la mayoría de los recursos financieros que reciben del Gobierno Vasco.

Así, entre 1988 y 1996, el 80% de los 562 proyectos que recibieron subvenciones por parte de la administración autonómica eran proyectos de desarrollo que las ONGD pretendían realizar en los países del Sur, en tanto el 7% consistía en acciones de sensibilización y educación para el desarrollo y el 4% eran ayudas de emergencia.

Para ese mismo período, el 77% de los 9.180 millones de pesetas entregados por el Gobierno Vasco en concepto de subvenciones para el desarrollo, fue destinado a proyectos de desarrollo presentados por las ONGD vascas (ver cuadro en Capítulo IV).

## La educación para el desarrollo

La educación para el desarrollo es realizada por las ONGD desde los orígenes del movimiento no gubernamental, siendo común definirla como un conjunto de actividades encaminadas a informar, sensibilizar y concienciar a la sociedad sobre la situación de los países del denominado Tercer Mundo, las dificultades que éstos enfrentan para mejorar sus condiciones de vida y la necesidad de contribuir de alguna manera al éxito de sus esfuerzos.

Los aspectos abordados en estas actividades se enmarcan en la concepción que cada ONGD tiene sobre el desarrollo y los cambios sociales, pero pueden diferenciarse dos enfoques, no necesariamente enfrentados, sobre cómo llevar a buen término los objetivos de la educación para el desarrollo:

- el **modelo asistencial** hace hincapié en las consecuencias que el subdesarrollo acarrea para las sociedades de los países empobrecidos;
- el **modelo causal** pone el acento en las causas que provocan el subdesarrollo, destacando las responsabilidades que los países del Norte tienen en la vigencia de relaciones internacionales que generan pobreza en los países del Sur.

Aunque el primer modelo está siendo sometido a un fuerte debate en el seno de las propias ONGD que lo implementan, aún tiene cierto peso en las actividades educativas de algunas pues resulta útil para conseguir más financiación o movilizar a la opinión pública: está ampliamente reconocido que es más fácil recaudar fondos mediante la difusión de imágenes patéticas de niños desnutridos, que presentando imágenes de personas trabajando en un proyecto de desarrollo.

Por el contrario, los planteamientos del modelo causal permiten que la sociedad tome conciencia de cómo las relaciones económicas y políticas internacionales provocan el *maldesarrollo* en las sociedades del Sur, y de la interdependencia que existe entre el futuro de los países empobrecidos y el de los países ricos. Asumir la cuota de responsabilidad

que corresponde a las sociedades del Norte en las causas y soluciones de estos problemas puede propiciar cambios de actitud, hacia comportamientos colectivos más solidarios.

Son muchas las ONGD convencidas de que este tipo de análisis ayuda también a descubrir las situaciones de pobreza y desigualdad existentes en el mundo desarrollado, pues si la población es sensibilizada en el planteamiento de que los problemas son mundiales y por lo tanto requieren soluciones globales, será solidaria con el Tercer Mundo; de lo contrario será más bien crítica con cualquier tipo de cooperación que no sea *dar lo que sobra*.

El trabajo de concienciación y movilización de la sociedad para la solidaridad con las poblaciones del Sur y la construcción de un nuevo modelo de desarrollo humano y sostenible, es todavía reciente y modesto en el Estado español.

Aunque en los últimos años se ha reconocido cada vez más su importancia, equiparable o superior a la realización de proyectos en el terreno, ello no se manifiesta en la distribución de los recursos disponibles: en 1996 las ONGD integradas en la Coordinadora del Estado español apenas dedicaban el 8,7% de sus recursos financieros a las actividades de educación para el desarrollo, en tanto los fondos destinados por el gobierno español a esta actividad no superaban el 0,3% de los dedicados a proyectos de cooperación.

### **Objetivos de la educación para el desarrollo**

- Mantener a la opinión pública informada de la realidad de la pobreza en el mundo y de las causas y estructuras que la perpetúan; y facilitar una mejor comprensión de la interdependencia entre países, de las causas de la desigualdad y de sus posibles soluciones.
- Fomentar en la opinión pública un ambiente de comprensión y de respeto hacia las costumbres y formas de vida de otras culturas.
- Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.
- Estimular un compromiso concreto con los países empobrecidos.

*Fuente: Código de Conducta de las ONGD. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

En el caso del País Vasco, de todos los proyectos aprobados por el Gobierno entre 1988 y 1996, apenas el 7,3% estaban dedicados a actividades de sensibilización y educación. Ahora bien, en términos monetarios, tales proyectos representaban únicamente el 1,6% del total de subvenciones dadas por la administración autonómica.

### Imágenes de las mujeres en la Educación para el Desarrollo

Períodos	Enfoque de la Educación para el Desarrollo	Imágenes de las mujeres en la ED
Décadas 50 y 60	<p><b>«Sensibilización hacia el Sur»:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Visión paternalista de la población «a desarrollar».</li> <li>— Se apela a la limosna caritativa con mensajes e imágenes muy agresivas.</li> <li>— El objetivo es recaudar fondos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— No son vistas como sujetos de desarrollo.</li> <li>— Son las protagonistas pasivas del drama, víctimas de su ignorancia, población vulnerable.</li> <li>— Ninguna mención a la desigualdad de derechos y oportunidades con los hombres.</li> </ul>
Décadas 60 y 70	<p><b>«Solidaridad con los oprimidos y los movimientos de liberación»:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Denuncia las causas estructurales de la desigualdad mundial.</li> <li>— Es crítica hacia el modelo dominante occidental.</li> <li>— La clase social es la variable principal del análisis de la desigualdad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— La pobreza no tiene sexo</li> <li>— La opresión de las mujeres es consecuencia del sistema económico y político.</li> <li>— Las mujeres posponen su lucha para después del cambio político.</li> <li>— Las mujeres juegan un papel importante en la lucha política, pero no se cuestiona su rol tradicional en la esfera privada.</li> </ul>
Décadas 80 y 90	<p><b>«Nuevo modelo de desarrollo»:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Acción de emancipación a nivel mundial, que contribuya al desarrollo humano y sostenible.</li> <li>— Promueve la tolerancia, respeto a la diversidad y al medioambiente, la paz y la igualdad entre los sexos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Las mujeres contribuyen al desarrollo.</li> <li>— Tienen necesidades básicas diferentes a las de los hombres.</li> <li>— No acceden a los recursos.</li> <li>— Son capital humano en el que es indispensable invertir.</li> <li>— Se reconoce la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el desarrollo.</li> </ul>

Fuente: Luisa Antolín (1998). *Género y Educación para el Desarrollo: hacia la construcción de un nuevo paradigma*. IUDC-UCM.



Las acciones agrupadas bajo el rubro de la Educación para el Desarrollo son muy variadas, y van desde la sensibilización a la opinión pública a la realización de programas de formación, pasando por la actividad de los centros de documentación e investigación, la publicación de diversos materiales o la impartición de cursos especializados. Atendiendo al tipo de actividad y a los sectores sociales a quienes van dirigidas, pueden agruparse como sigue:

### *Actividades de información y sensibilización*

Hasta hace pocos años los problemas del llamado Tercer Mundo eran abordados casi únicamente por profesionales y organismos dedicados a la solidaridad y la cooperación para el desarrollo, mientras la ciudadanía apenas tenía conocimiento de ellos a través de los medios de comunicación (que no siempre dan a conocer la situación con la necesaria rigurosidad y continuidad).

La constatación de esta realidad llevó a las ONGD a dedicar buena parte de sus esfuerzos a acciones de sensibilización dirigidas hacia diversos sectores de la sociedad, utilizando para ello tanto los medios de comunicación (cuñas radiales, anuncios en prensa y televisión), como las actividades puntuales (charlas, jornadas, debates) y las campañas divulgativas. El resultado de su trabajo es evidente: las ONGD son hoy los principales canales de información y sensibilización a la opinión pública sobre los problemas del Sur.

Las ONGD dan prioridad a las acciones educativas dirigidas a la juventud, tanto a través de instituciones de enseñanza secundaria como de centros juveniles, universidades populares o escuelas de formación profesional; también otorgan gran relevancia a la tarea de sensibilizar a los medios de comunicación masiva, tomando en cuenta la influencia cada vez mayor que ejercen sobre la ciudadanía, y pretenden, aunque aún es incipiente su labor, sensibilizar a los partidos políticos y sectores empresariales.

Los temas abordados por las ONGD en su trabajo educativo se han diversificado durante los últimos años. A los relacionados con los efectos de catástrofes humanitarias, conflictos bélicos o desastres naturales, se han sumado los temas relativos al impacto de la crisis económica o la destrucción medioambiental en las condiciones de vida de las poblaciones del Sur, sin dejar de lado la información sobre el trabajo de las ONGD y los esfuerzos de sus contrapartes por llevar adelante los diversos proyectos de desarrollo.

Menos habitual es, sin embargo, que en su trabajo de sensibilización las ONGD resalten los valores culturales de las poblaciones del Sur, den a conocer la historia de sus luchas sociales y políticas, enfaticen las capacidades organizativas y los logros de sus diversos movimientos sociales o pongan de relieve las relaciones desiguales entre los hombres y las mujeres... No siempre las ONGD proporcionan suficientes datos para que, quienes reciben la información tomen conciencia de la complejidad de dichas sociedades y de la magnitud de sus esfuerzos por mejorar sus condiciones de vida.

Tampoco los medios de comunicación contribuyen a esta tarea pues, en general, ofrecen imágenes parciales y distorsionadas de las sociedades del Tercer Mundo debido, entre otras razones, a que suelen ser personas europeas o norteamericanas quienes hablan de estos países y no sus propios habitantes, no se les menciona salvo que ocurran catástrofes o guerras, y siempre se habla de lo que ellos reciben del Norte y rara vez de lo que el Norte recibe de estos países.

Por todo ello, el Comité de Enlace de las ONGD con la Comisión Europea aprobó en 1989 un *Código de Conducta sobre la utilización de imágenes y mensajes relativos al Tercer Mundo*, en el que plantea a las ONGD que revisen sus métodos educativos y superen concepciones basadas en el impacto emocional. También les convoca a modificar el contenido de los mensajes que emiten ante las situaciones de emergencia, para no anular el trabajo de largo plazo implicado en la educación para el desarrollo y les incita a que den voz a la gente del Sur en la elaboración de los mensajes e imágenes.

### **Código de Conducta sobre la utilización de imágenes y mensajes relativos al Tercer Mundo**

1. Evitar imágenes catastrofistas o idílicas, que incitan más a la caridad limitada a las fronteras de la buena conciencia que a la reflexión.
2. Toda persona debe ser presentada como un ser humano, y las informaciones que permitan cercar su medio ambiente social, cultural y económico, deben ser presentadas a fin de preservar su identidad cultural y su dignidad. La cultura debe ser presentada como una palanca para el desarrollo de los pueblos del Tercer Mundo.
3. Los testimonios de las personas interesadas deben ser utilizados con preferencia a las interpretaciones de una tercera.

4. La capacidad de las personas para hacerse cargo de sí mismas debe ponerse de relieve.

5. El mensaje debe ser concebido de manera que evite toda globalización y generalización en la mente del público.

6. Los obstáculos internos y externos al desarrollo deben aparecer claramente.

7. La dimensión de la interdependencia y la noción de co-responsabilidad en el maldesarrollo deben subrayarse.

8. Las causas de la miseria (políticas, estructurales, naturales) deben ser expuestas en el mensaje, lo que debe llevar al público a descubrir la historia y la situación real del Tercer Mundo, así como las estructuras de estos países antes de la colonización. Conscientes del pasado, hay que partir de la realidad de hoy y ver lo que puede hacerse para suprimir las condiciones de extrema pobreza y opresión. Hay que subrayar los problemas de poder y de intereses, y denunciar los medios de opresión, así como las injusticias.

9. El mensaje debe velar por evitar toda clase de discriminación (racial, sexual, religiosa, socio-económica...).

10. La descripción de nuestros socios del Tercer Mundo como dependientes, pobres, sin poder, se aplica tanto más a las mujeres, que son presentadas más a menudo como víctimas dependientes o, peor aún, son completamente olvidadas en el cuadro. La mejora de las imágenes utilizadas en el material educativo sobre el Tercer Mundo pasa también por el cambio de las imágenes proyectadas sobre las mujeres en el Tercer Mundo.

11. Los socios del Sur deben ser consultados para la elaboración de todo mensaje.

*Fuente:* Comité de Enlace ONGD-CE (1989).

## **El trabajo de sensibilización sobre el desarrollo**

En el **Reino Unido**, el **Centre for World Development Education** (CWDE) es una ONGD dedicada exclusivamente al suministro de material y guías metodológicas destinadas a la orientación en la educación para el desarrollo. Su público es muy amplio, pero aproximadamente la mitad de su trabajo se dirige a colegios e institutos. Sus esfuerzos están orientados a facilitar al profesorado conocimientos y métodos que les permitan incluir los problemas del desarrollo en el currículum escolar, suministrándoles materiales tales como programas de ordenador y métodos diferentes de enseñanza.

En **Francia**, varias órdenes ministeriales han autorizado desde 1981 la introducción en los colegios de la educación para el desarrollo. La mayoría de las actividades son todavía experimentales y se organizan de forma espontánea por profesores interesados en el tema, aunque buena parte del material es suministrado por las ONGD. La designación de una fecha como Día del Tercer Mundo ha dado un estímulo a este tipo de acciones. Entre las ONGD francesas que suministran el material utilizado en las escuelas destacan: **Frères des hommes, Peuples solidaires, Comité Français Contre la Faim (CFCF)** y el **Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)**.

En **Dinamarca**, **Mellemfolkeligt Samvirke (MS)** es la ONGD encargada de realizar el programa de ayuda voluntaria para DANIDA (Agencia estatal danesa para la cooperación internacional). Entre sus actividades destaca la publicación mensual de una revista, *Kontakt*, que ha llegado a ser la de mayor tirada entre las que abordan los problemas de desarrollo en los países nórdicos. Además publica una revista trimestral dirigida a estudiantes de bachiller. Estas revistas que tocan temas como alimentación, refugiados, desarme, análisis de países del Tercer Mundo, etc., son un soporte habitual del trabajo de las ONGD.

En el **Reino Unido**, varias ONGD han formado la **International Broadcasting Trust (IBT)**, con el fin de producir películas y material de educación para el desarrollo para los distintos medios de comunicación. Esta ONGD, junto a otras de otros países europeos, ha constituido la red **ZEBRA** (Audiovisual Network for North-South Understanding), con el fin de coordinar los esfuerzos que están realizando en la producción de material educativo para el desarrollo.

### *Actividades de formación e investigación*

Las ONGD realizan también acciones formativas dirigidas a docentes y alumnado de los centros de enseñanza. La más habitual consiste en introducir los problemas del desarrollo de forma transversal en los programas curriculares, elaborando para ello material didáctico como vídeos, libros o folletos, pero también fomentando la realización de viajes de estudios a los países del Sur y diversas actividades de animación cultural.

Algunas ONGD se especializan en la realización de programas de formación destinados a potenciales cooperantes y voluntarios, y a personas interesadas en conocer con mayor profundidad los problemas del desarrollo. Cuentan en general con centros de documentación, y elaboran y difunden materiales relacionados con el desarrollo y las relaciones internacionales.

Para otras son de especial interés las actividades de investigación y análisis sobre el desarrollo y la cooperación. Buscan con ellas la creación de un pensamiento solidario a partir del análisis científico de la realidad, de su propia experiencia y de la colaboración con personal académico y organizaciones del Sur.

Aunque la mayoría de las ONGD del Estado español no realizan estudios ni investigaciones, todas reconocen la necesidad de profundizar en el conocimiento y difusión de los principales problemas que padecen los países del Sur, señalando como temas de especial significación:

- La definición de políticas de desarrollo, que propicien cambios profundos y duraderos en la situación de los países empobrecidos.
- Las relaciones de cooperación entre el Norte y el Sur, en el marco del actual contexto internacional de globalización e interdependencia. Las políticas de la cooperación europea hacia América Latina, las relaciones Sur-Sur, el papel de la cooperación no gubernamental.
- El deterioro de los términos de intercambio, el peso de la deuda externa, las causas del hambre, los problemas del medio ambiente, la pobreza y otros temas particulares.
- Metodologías para la evaluación de los proyectos de desarrollo.

### **Envío de cooperantes a los países del Sur**

Las ONGD se caracterizan también por la importante cantidad de personas que de manera voluntaria y gratuita colaboran, tanto con las oficinas centrales y las delegaciones de las ONGD como en los proyectos en terreno. En 1996, las ONGD integradas en la Coordinadora estatal contaban con 19.311 personas trabajando como voluntarias en las sedes (73% de sus recursos humanos) y 6.701 trabajando en el terreno (64% del personal en el extranjero).

Contando con tal dotación de voluntariado, no son pocas las ONGD que tienen como una de sus actividades principales el envío de cooperantes y voluntariado a los países donde desarrollan proyectos de desarrollo. Atendiendo a la forma en que se plantean esta modalidad de cooperación, cabe diferenciar:

- **ONGD que envían voluntariado:** son en su mayoría ONGD de carácter confesional que financian, apoyan y ejecutan directamente proyectos en los países del Sur. En general tienen larga tradición en el campo de la cooperación para el desarrollo y sus miembros se denominan actualmente *voluntarios*, aunque hasta hace pocos años eran llamados misioneros.

Dentro de este grupo, aquellas ONGD para las que el voluntariado es sobre todo una vocación —que implica un estilo de vida dedicado a ayudar a los pueblos menos desarrollados, integrándose en la comunidad y desempeñando acciones de promoción social junto con tareas de evangelización— se distinguen de aquellas otras, que conciben el envío de personal voluntario como una vía para que éste se sensibilice en los temas del desarrollo, ubicándole en tareas de apoyo a proyectos propios y por un período corto.

- **ONGD que envían cooperantes:** se trata de ONGD que financian proyectos en los países empobrecidos y que, como parte de su acción de apoyo a los mismos, contratan y envían personal cooperante.

Algunas ONGD de tipo profesional dedicadas a apoyar proyectos de desarrollo envían profesionales para apoyar la ejecución de aquellos proyectos con los que colaboran. Otras, especializadas en ayuda de emergencia, envían cooperantes por un tiempo breve, como parte de los recursos totales que movilizan ante situaciones de emergencia. Finalmente, otras actúan únicamente en el nivel de financiación de los proyectos y, sólo cuando la organización local se lo pide, envían cooperantes para capacitar a los beneficiarios o a la propia organización local, siempre y cuándo no sea posible obtener en la misma zona profesionales cualificados.

Sea cual fuere la modalidad de cooperación, es necesidad ampliamente reconocida el establecimiento de un **marco legal adecuado** que aporte la máxima cobertura al personal desplazado a los países con los que se coopera. Esta ha sido una reivindicación planteada de manera persistente por la Coordinadora de ONGD del Estado español a la Administración Pública, pues la normativa que se desprende del Estatuto de los Trabajadores resulta a todas luces insuficiente.

## Líneas básicas del Estatuto del Cooperante/Voluntario

La Coordinadora de ONGD del Estado español realizó en 1991 un estudio sobre el voluntario/cooperante en el Tercer Mundo, en donde ponía de manifiesto las que, a su juicio, debían ser las líneas básicas del Estatuto del Cooperante/Voluntario:

- La *duración del desplazamiento* sería de un año mínimo, sin límite máximo.
- Los *subsidios y prestaciones* debieran ser idénticos a los de cualquier trabajador o trabajadora por cuenta ajena, y correr a cargo de la Administración Pública: seguridad social durante todo el tiempo que dure el contrato; subsidio de desempleo y facilidades para la reinserción profesional.
- La determinación de *prestaciones y retribuciones por parte de las ONGD* no cuenta aún con consenso en la Coordinadora de ONGD del Estado español. La solución que propone dicho estudio es la siguiente: la ONGD contrataría al personal cooperante y asumiría su sueldo y la parte correspondiente de retenciones fiscales y seguridad social. Quienes asuman el trabajo de cooperación como una tarea vocacional y, por consiguiente, consideren que su sueldo debe tener como punto de referencia el nivel de vida del país de destino, pueden devolver o renunciar a parte de su sueldo. De esta manera, se garantizaría una seguridad a los cooperantes y las ONGD ahorrarían gran parte de los gastos que actualmente afrontan.

Fuente: Ortega Carpio, M.<sup>a</sup> Luz (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. IEPALA, Madrid.

## Incidencia política, comercio justo

De la mano del *modelo causal* de educación para el desarrollo (aquél que insiste en la responsabilidad colectiva frente a la problemática del *maldesarrollo*), se ha introducido en este campo un conjunto de acciones encaminadas a incidir en quienes toman las decisiones que determinan los procesos de desarrollo en el Sur.

La Coordinadora de ONGD del Estado español entiende por **incidencia política** «el conjunto de acciones de información, diálogo, presión y/o denuncia (mediante movilización social, participación en órganos representativos, etc.) que las ONGD realizan, destinadas a personas e instituciones públicas, así como a colectivos y entidades privadas con capacidad de decisión en aquello que afecta a las poblaciones del Sur, con la finalidad de influir de forma posi-

*va en las relaciones entre los pueblos y en defensa de los colectivos más vulnerables de todo el mundo».*

Así, las primeras actividades de incidencia política (a menudo denominadas también cabildeo o lobby) se realizaron con el fin de aumentar la calidad y la cuantía de la ayuda oficial al desarrollo. Estos esfuerzos, aunque no han logrado la meta de dedicar el 0,7% del producto nacional a este fin, sí han logrado aumentar la calidad de la cooperación oficial, reformando los criterios de clasificación de las ayudas y canalizando más recursos hacia la cooperación no gubernamental.

Por otro lado, el llamado **comercio justo y solidario** es definido por la Coordinadora estatal de ONGD como *«un movimiento internacional que pretende establecer relaciones comerciales justas e igualitarias, que posibiliten condiciones laborales dignas a los trabajadores y trabajadoras del Sur».*

Estas relaciones comerciales deben respetar, a juicio de la Coordinadora, los siguientes principios:

- Eliminación de intermediarios innecesarios, mediante la compra directa a las organizaciones de productores del Sur.
- Fijación de precios de forma consensuada con el productor.
- Respeto al medio ambiente, a las minorías y a las poblaciones indígenas.
- Apoyo a los grupos más débiles y mantenimiento de relaciones comerciales estables.
- Cuestionamiento del funcionamiento y estructuras injustas del comercio internacional.

Este tipo de actividad trata de hacer frente, aunque en una escala reducida, a la desigualdad que permea las relaciones económicas internacionales, debido a que los productores del Sur encuentran barreras comerciales proteccionistas cada vez más fuertes en los países del Norte, y a que estos últimos controlan los canales de comercialización de sus productos.

Las relaciones establecidas en el comercio justo y solidario apuntan a favorecer la creación de vías de distribución sin intermediarios. Así, numerosas ONGD venden productos artesanales del Sur procedentes de los proyectos en los que participan y, aunque lo hacen de manera esporádica y no son tantas las que se involucran en el comercio justo de manera permanente, avanza la idea de que ésta es una actividad de gran potencial concienciador sobre las desigualdades generadas en las relaciones comerciales internacionales.



En 1989 se creó en el Estado español la primera Organización de Comercio Alternativo, que trabaja con más de cincuenta grupos productores del Sur. Actualmente existen ya más de cincuenta tiendas y de ellas se encargan grupos muy dispares. El volumen total de venta conseguido en 1994 fue de 232 millones de pesetas, lo que supone un 0,4% del total europeo, con una clara tendencia al crecimiento.

Por otra parte, en 1996 se fundó la Coordinadora de Comercio Justo (CCJ) del Estado español, integrada por diecisiete organizaciones, donde actualmente se debate la conveniencia de comenzar a vender productos del comercio justo a través de los canales tradicionales.

### **Origen y estructura del comercio justo y solidario**

El comercio justo y solidario nació en Holanda hace unos treinta años, a partir de la iniciativa de algunos organismos que pretendían instaurar relaciones Norte-Sur más justas. Dándose cuenta de que no tenían fuerza para hacer que las multinacionales se comportasen correctamente, pensaron en una iniciativa comercial de sentido opuesto, para dar respuestas concretas a algunos productores del Sur.

Como primer paso, ayudaron a campesinos y artesanos a organizarse en cooperativas para preparar sus productos para la exportación, mientras fundaban en Holanda una cooperativa para importar dichos productos. Siguiendo el camino de la experiencia holandesa, también en otros países nacieron organizaciones que se ocuparon del comercio justo y solidario.

Un problema que se presentó desde el principio a las organizaciones de importación fue cómo llevar estos productos a los consumidores. Lo ideal hubiera sido vender por medio de las tiendas y supermercados ya existentes, pero la estructura de distribución no concedía espacios. La solución fue confiar la distribución de los productos a grupos locales empeñados en abrir sus propios puntos de venta, llamados «*tiendas de comercio justo*» o «*tiendas de la solidaridad*».

### **3. RELACIONES CON LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL SUR**

La colaboración de las ONGD con las organizaciones sociales del Sur —sean éstas organizaciones locales, ONG, movimientos populares o grupos organizados de población destinataria de los proyectos— tiene como fundamento un objetivo compartido: propiciar el desarrollo actuando sobre

las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Esta comunión de intenciones no impide que se de una división de tareas entre unas y otras, a la hora de llevar a cabo acciones de desarrollo.

En todo proyecto de desarrollo se identifican tres funciones: la *acción sobre el terreno*, el *apoyo a la realización de la acción* y la *ayuda financiera*. Pues bien, las ONGD del Norte pueden realizar una, dos o todas ellas, dando lugar a modelos diferentes de relación con sus contrapartes en el Sur:

- Una primera fórmula consiste en que la ONGD realice simultáneamente las tres funciones. Este sería, por ejemplo, el caso de la misionera que invita a un grupo de voluntarios de su país durante las vacaciones para cavar un pozo o construir una escuela en la comunidad donde ella trabaja.
- Una segunda fórmula distribuye las funciones señaladas entre la ONGD y el grupo destinatario del proyecto, de modo que éste actúa, por ejemplo, como ejecutor de la acción en tanto la ONGD le brinda ayuda financiera y/o le envía un equipo de apoyo para los aspectos logísticos del proyecto.

Este puede ser el caso de una ONGD que dona cabras a un grupo de mujeres campesinas y les enseña a alimentar y curar a los animales. Las mujeres los cuidan hasta que éstos tengan chivos y, llegado este momento, devuelven a la ONGD las cabras que les fueron entregadas; la ONGD se encarga de su venta y entrega a las mujeres la mitad del beneficio obtenido.

- Una tercera fórmula asigna las distintas funciones a actores distintos, de modo que la ONGD proporciona ayuda financiera, el grupo destinatario ejecuta el proyecto y una organización local se encarga de gestionar el proyecto y apoyar al grupo en su trabajo. De esta manera, la organización local actúa como bisagra de las acciones de desarrollo, discutiendo con los receptores de la ayuda las acciones que van a realizar y los apoyos que necesitan, y con la ONGD las condiciones de la ayuda y los problemas de gestión del proyecto.

Esta situación puede darse cuando un grupo de familias de un barrio se une para construir una guardería infantil y un comedor escolar, y buscan un organismo local que les apoye en los trámites administrativos y en la capacitación sobre educación y nutrición, mien-

tras una ONGD del Norte financia la construcción de la guardería y la puesta en marcha del proyecto.

### De las relaciones desiguales a las relaciones equilibradas

<b>Relación tradicional: donante-beneficiario</b>	<b>Relación equilibrada entre los diversos actores del proyecto</b>
—Ningún compromiso de los donantes, más allá de las obligaciones financieras y por un período determinado.	—Compromiso a favor de una cooperación a largo plazo.
—La relación está centrada en el dinero, negociaciones sobre los proyectos, correspondencia relativa a la transferencia de fondos, etc.	—Diálogo continuo sobre la visión del desarrollo, la estrategia y los modos de operación, sin que nadie imponga sus preferencias o prioridades.
—Ningún tiempo para la reflexión.	—Reflexión común sobre el sentido de las actividades.
—El donante introduce la evaluación externa y controla el proceso de evaluación.	—Se prioriza la autoevaluación y la evaluación mutua.
—La investigación es raramente financiada (o no lo es del todo): es considerada como no productiva.	—Se fomenta la investigación-acción e incluso la investigación común.
—Las capacidades operacionales de las organizaciones locales están consideradas como «un hecho»; una apreciación desfavorable conduce al rechazo de la solicitud del proyecto.	—La ONGD donante facilita la capacitación y el aprendizaje del personal de las organizaciones locales.
—Fuerte dominio del responsable de la ONGD, que es el encargado de los contactos entre las organizaciones.	—Varias personas de cada organización participan en la interacción entre donante y organización local.

Fuente: Ortega Carpio, María Luz (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. IEPALA, Madrid.

Actualmente, las formas de cooperación más habituales son la segunda y tercera. Muchas ONGD consideran que el éxito de un proyecto está asegurado si consiguen involucrar en su ejecución no sólo a quienes se beneficiarán del proyecto, sino también a organismos locales que actúen como

interlocutores e intermediarios entre la ONGD y el grupo receptor. No obstante, esta participación es condición necesaria pero no suficiente, pues es imprescindible también un adecuado grado de coordinación entre los diversos actores, y un clima de respeto e igualdad en sus relaciones.

Aunque las ONGD son un fenómeno originario de los países industrializados occidentales, y como tal hace referencia a valores y mecanismos que operan sobre todo en estas sociedades, comparten con un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG) del Sur principios básicos como la solidaridad, el desinterés individual en función del interés colectivo, la autonomía institucional y la meta de buscar el desarrollo y bienestar de la comunidad.

Las ONG han tenido un desarrollo desigual según los países, sistemas políticos, estructuras socioeconómicas y momentos históricos, siendo muy dispares las circunstancias que han propiciado su conformación. En unos casos, han surgido al calor de sistemas políticos democráticos, como en India o Costa Rica, con el objetivo de cubrir, mediante iniciativas de carácter popular, ámbitos de carencia donde las instituciones estatales no llegan o son escasamente operantes.

En otros, por el contrario, han proliferado en el marco de regímenes antidemocráticos, como iniciativas sociales dispuestas a actuar en espacios políticos constreñidos fuertemente por las políticas estatales represivas; ejemplos interesantes han sido, en este sentido, las ONG surgidas en Filipinas en tiempos de la dictadura de Marcos o en Chile, durante el gobierno de Pinochet.

En muchos otros casos, las ONG han surgido básicamente movidas por la necesidad de afrontar los problemas de la pobreza, frente a la incapacidad —por omisión o por acción— de los gobiernos nacionales. En general, se diferencian de las ONGD del Norte en que tienen una preocupación más ligada a sus comunidades y al contexto local, expresada a través de la realización de proyectos concretos.

Las ONG del Sur enfrentan a menudo fuertes dificultades para asegurarse una estructura financiera mínimamente sólida, carecen de marcos jurídicos claros que potencien su funcionamiento, sufren el recelo de las instituciones estatales que las ven como competidoras en la resolución de problemas sociales, y en no pocas ocasiones, cuando sus actuaciones no son del gusto de los gobiernos de turno, ven

impedido su desarrollo por políticas públicas destinadas a controlarlas o cooptarlas.

Con todas estas consideraciones, se puede entender que las relaciones entre las ONGD del Norte y las ONG del Sur no siempre son fáciles. Dada la relativa fragilidad institucional de muchas de éstas y su acuciante necesidad de recursos materiales y financieros para llevar adelante sus actividades, es motivo de preocupación en las ONGD el no generar relaciones de dominio/dependencia con sus contrapartes del Sur. El Código de Conducta aprobado en 1988 por la Coordinadora de ONGD del Estado español, y posteriormente por la Coordinadora del País Vasco, dedica parte de sus recomendaciones precisamente a estos aspectos.

### **La ética solidaria en las relaciones con las contrapartes del Sur**

Las ONGD trabajan en colaboración con sus contrapartes en el Sur: organizaciones locales, ONG, movimientos populares y grupos organizados de población destinataria de los proyectos. Comparten con ellas unos objetivos comunes y una misma visión del trabajo del desarrollo. Por ello establecen relaciones de asociación que no promueven el paternalismo o la imposición de criterios desde el Norte. La asociación se lleva a cabo desde los principios de compromiso mutuo, corresponsabilidad e igualdad.

Las ONGD son conscientes de que, en muchas ocasiones, la verdadera cooperación se lleva a cabo entre la ciudadanía del Norte y las comunidades locales y que, por tanto, actúan como mediadoras y facilitadoras del proceso de desarrollo.

Las ONGD tenderán a no ser ejecutoras directas de los programas, sino a trabajar siempre con organizaciones locales, salvo en casos muy concretos y justificados por la inexistencia de éstas, la complejidad o la urgencia de los mismos.

Sus actuaciones deben fomentar la construcción de tejido social local y en ningún caso provocarán un deterioro del mismo, por lo que siempre deben vigilar que no se produzcan efectos secundarios en este sentido.

La relación entre las ONGD y sus contrapartes se refiere fundamentalmente al campo de los proyectos de cooperación. En éstos, las ONGD trabajarán a partir de iniciativas que surgen de la propia población beneficiaria, construyendo un desarrollo a escala humana. Las poblaciones beneficiarias son grupos de población empobrecidos, excluidos o marginados dentro de sus propias sociedades.

La relación de asociación no se limitará exclusivamente al ámbito de proyectos, sino que tenderá a incorporar la reflexión y el análisis conjunto, el intercambio de experiencias, el establecimiento de estrategias conjuntas o el desarrollo de campañas de sensibilización y denuncia tanto en el Norte como en el Sur.

*Fuente: Código de Conducta de las ONGD. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

# **3**

## **El funcionamiento de las ONGD**

## **1. EL RETO DE UNA GESTIÓN EFICIENTE Y PARTICIPATIVA**

Las ONGD constituyen un nuevo estilo de organización que pretende combinar la eficacia con la transparencia y la apertura a la participación social, en el ámbito de la solidaridad y cooperación para el desarrollo.

Conscientes de que la buena voluntad y la confianza mutua no son suficientes para garantizar su funcionamiento interno y afrontar la complejidad y contradicciones de su entorno, los temas de la gestión institucional preocupan cada vez más a las ONGD. Su reto actual es mejorar los niveles de eficiencia (pues de ello depende cada vez más su credibilidad social), sin olvidar su compromiso con la transformación de las relaciones desiguales Norte-Sur.

Por otro lado, su estrecha vinculación con amplios sectores sociales les exige adaptar sus estructuras de decisión a organigramas participativos y ofrecer una gestión transparente, lo que hace que las ONGD se vean sometidas a una permanente tensión entre eficacia de las acciones y horizontalidad en la toma de decisiones.

Es importante resaltar que las ONGD no sólo están influidas por las relaciones económicas en sus objetivos y acciones, sino que actúan como un agente económico más. Frente al papel del Estado y el mercado, en cuanto a la provisión de servicios y asignación de recursos, las organizaciones no gubernamentales integran la llamada «Economía Social», la parte del sector privado que llega donde no lo hace el mercado, siendo cada vez más evidente que los gobiernos donantes y los organismos internacionales (BM, FMI, agencias



de la ONU) las prefieren por su mayor efectividad, su capacidad para llegar a los sectores más desfavorecidos y promover procesos participativos.

### **Transparencia de la gestión en las ONGD**

Las ONGD deberán actuar en todo momento conforme a la ley.

La gestión de las ONGD deberá ser responsable y leal, buscando en todo momento el logro de los objetivos de la institución.

Las ONGD, como organizaciones al servicio de la sociedad, deben facilitar a todo aquél que lo solicite información periódica sobre sus líneas de actuación, programas, objetivos, forma de obtención de los recursos, cantidad de los mismos, y composición de sus órganos de gobierno.

Las ONGD publicarán anualmente una memoria con información sobre sus actividades, programas, recursos, y órganos de gobierno.

*Fuente: Código de Conducta. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

### **Falta un marco legal adecuado**

Las ONGD son consideradas «asociaciones de interés general», pues los destinatarios de sus acciones son sujetos externos a ellas, sean grupos particulares o la colectividad en general, tanto de los países del Sur como de sus países de origen. Conforman, junto con las «asociaciones de interés mutuo» y las cooperativas, el llamado Tercer Sector —para diferenciarlo de las instituciones estatales y del mundo empresarial—, una realidad reconocida institucionalmente por los gobiernos y la Unión Europea.

Ni en el Estado español ni en la Comunidad Autónoma Vasca las ONGD disponen todavía de un marco legal específico que las ampare, siendo evidente la necesidad de una legislación que les permita desarrollar sus actividades a partir de unas condiciones fiscales, laborales o de seguridad social, adecuadas a sus necesidades.

La normativa vigente prevé únicamente dos fórmulas jurídicas: asociaciones y fundaciones. El 68% de las ONGD inscritas en la Coordinadora del Estado español están registradas como asociaciones privadas no políticas y sin fines

de lucro, autorizadas por el Ministerio de Justicia e Interior, mientras el 24% están constituidas como fundaciones, con fines educativos o culturales.

Las implicaciones de ambos modelos, en términos de estructura organizativa y ámbitos de toma de decisiones, se detallan a continuación:

- a) Las **ONGD-Asociación** funcionan en base a una Asamblea General (poder constituyente de la entidad, órgano superior de gobierno y supervisor de la labor de la junta directiva); la Junta Directiva (autoridad encargada de la dirección de la asociación) y los Asociados/as (personas físicas y/o jurídicas que participan de manera voluntaria en la organización, con derechos y obligaciones establecidos estatutariamente).

Este tipo de ONGD considera que la cooperación para el desarrollo se realiza sobre todo mediante la participación activa de sus integrantes, por lo que su legitimación social viene en gran medida determinada por el número de sus asociados, siendo éstos quienes definen las líneas prioritarias de actuación de la organización, aunque es habitual que su vinculación se reduzca al pago de una cuota. Esta es la forma jurídica más común en las organizaciones que realizan proyectos de desarrollo con la participación de voluntariado y cooperantes, y en las ONGD solidarias, de servicios, profesionales, confesionales e internacionales.

- b) Las **ONGD-Fundación** tienen como único órgano de gobierno el Patronato: órgano de gestión que se ocupa de la administración y dirección de la fundación, en lo que se refiere al uso de los bienes para obtener de ellos el rendimiento preciso, a la aplicación de las rentas a las finalidades fundacionales y al gobierno de la entidad.

En estas ONGD no existe la figura de miembro, de modo que una persona puede participar activamente pero nunca podrá considerarse socia de la fundación. Esta forma jurídica se adecua a aquellas organizaciones que dependen de otra persona jurídica (partido, sindicato, grupo eclesial, empresa o institución pública), lo que ocurre en el caso de algunas ONGD político-sindicales, confesionales e internacionales.

La mayoría de ellas son creadas con un criterio preconcebido sobre el tipo y finalidad de las acciones a realizar, criterio que está determinado por la institución con la que la ONGD está estrechamente vinculada y cuyo garante es el Patronato. Su legitimidad so-

cial proviene de las acciones que realiza, y no tanto de la participación activa de sus fundadores los cuales, en muchos casos, se limitan a asegurar el flujo financiero necesario para que la fundación realice su labor sin riesgo de descapitalizarse.

### Forma jurídica de las ONGD españolas

Forma Jurídica	Número	%
Asociación	63	67,74
Fundación	22	23,66
Federación de Asociaciones	7	7,53
Otras	1	1,08
TOTAL	93	100,00

Fuente: *Directorio ONGD 1997*. Coordinadora de ONGD-España (1998).

### Diversidad organizativa en las ONGD

En el colectivo de las ONGD coexisten diversas estructuras organizativas. En un extremo se encuentran aquéllas que, imitando los estilos propios de la empresa que actúa en el mercado, plantean sus campañas publicitarias con el propósito central de recaudar la mayor cantidad de recursos posibles y condicionan su imagen y mensaje a ese objetivo, al tiempo que reflejan en sus estructuras internas la influencia de un estilo de gestión empresarial. En el otro están las que continúan primando el esfuerzo y la dedicación personales como referencia central, y siguen viendo con recelo los planteamientos de eficiencia y profesionalismo...

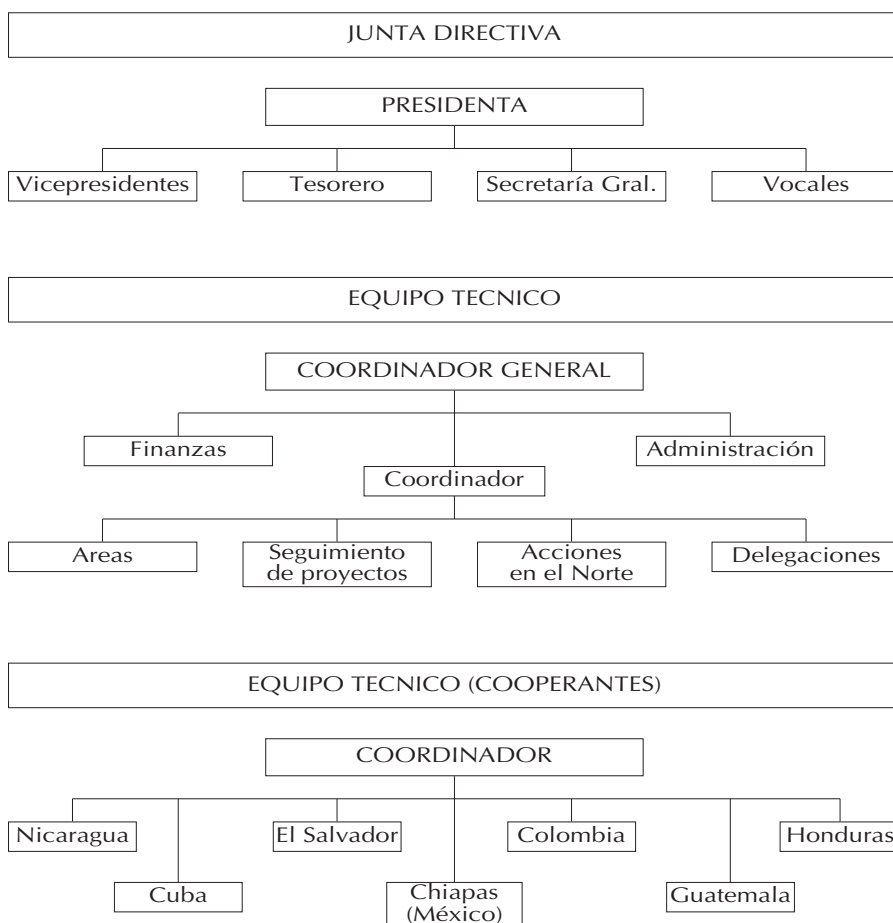
Pero también aparece cada vez con mayor claridad un nuevo estilo organizativo: el de aquellas ONGD que habiéndose enfrentado a retos complejos —manejo de cantidades grandes de dinero, objetivos de difícil consecución, gestión simultánea de varios proyectos, coordinación del trabajo de varias personas, estrategia de financiación— se han propuesto no perder la frescura, imaginación y señas de identidad grupal y, sobre todo, no convertirse en meras administradoras de fondos públicos sin margen para la iniciativa propia.

Muchas de estas ONGD son conscientes de que su pervivencia como agentes independientes y movilizados de la sociedad sólo es posible si se tiene una propuesta y un mensaje, que no basta con ser buenas gestoras de un patrimonio sino que hay que tener claros los objetivos que se persiguen, lo que les lleva a compaginar la profesionalidad con el debate ideológico, la eficiencia organizativa con el compromiso militante...

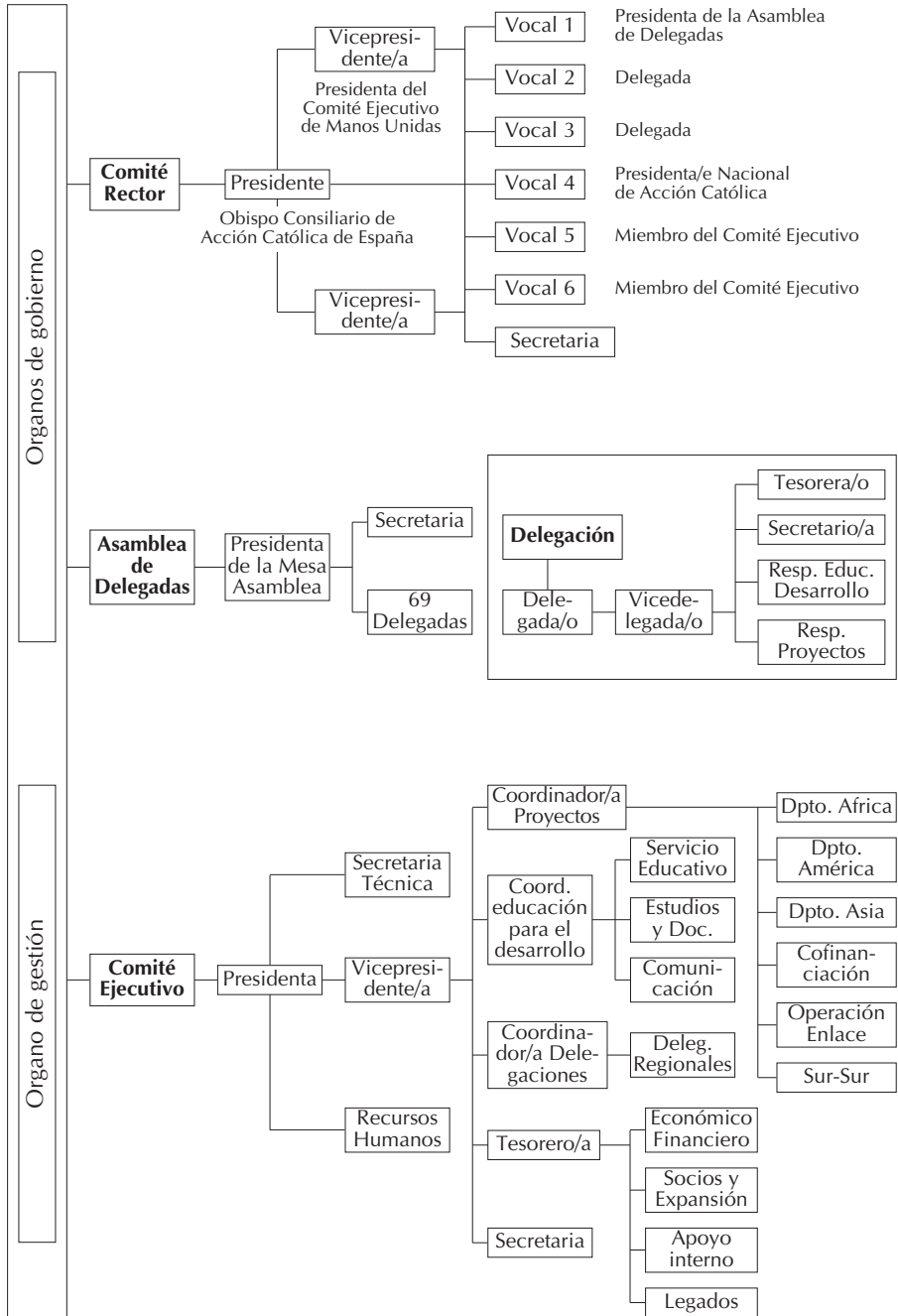
Contemplar las dimensiones humanas e ideológicas junto con las exigencias ejecutivas exige de estas ONGD la necesidad de discutir colectivamente los objetivos y las cuestiones que afectan a la marcha de la organización, la preocupación por crear estructuras más participativas y menos jerárquicas, una división del trabajo que posibilite parcelas de decisión para todas las personas, salarios que reflejen la relevancia dada a la austeridad más que los criterios del mercado...

Fuente: Dubois, Alfonso. *El debate social de las ONGS (el nuevo asociacionismo solidario)*. Cuadernos de la Red, n.º 6. RED CIMS (1998).

### Estructura organizativa de Paz y Tercer Mundo (Hirugarren Mundua eta Pakea)



## Estructura organizativa de Manos Unidas



## 2. LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS ONGD

Las ONGD cuentan, para la realización de su trabajo, con un conjunto de personas que de manera regular trabajan para ellas, sea de forma remunerada o voluntaria (lo que no debe confundirse con los asociados a la organización). Es habitual que también dispongan de recursos humanos en los países con los que cooperan, en tareas de ejecución, gestión o acompañamiento de los proyectos que realizan o apoyan.

Casi todas las ONGD están o estuvieron formadas en sus orígenes por voluntariado y confían en que la motivación de las personas que las integran proviene de sus convicciones. No obstante, la utilización intensiva de trabajo voluntario ha recibido algunas críticas, entre ellas la de que sustituye los empleos sociales que debieran ser creados y precariza las relaciones laborales, en épocas de altas tasas de desempleo.

En términos generales, el volumen de personal técnico permanente o de tiempo completo es muy reducido en las ONGD, lo que tiene una ventaja innegable —bajos costes operativos y mayores transferencias netas a los proyectos— pero también el inconveniente de una dedicación parcial o coyuntural al trabajo y de una limitada especialización en el tema (al ser escasos los recursos, todos han de trabajar en casi todas las áreas de la organización).

### **Las ONGD y los Recursos Humanos**

Se respetará escrupulosamente la legalidad vigente cuando la relación entre las ONGD y las personas que aportan su trabajo sea de tipo laboral.

Las ONGD deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzca cualquier discriminación o exclusión de participar en la misma por razón de raza, sexo, nacionalidad, o religión. Así mismo, es conveniente que las ONGD desarrollen políticas internas que garanticen la efectiva igualdad de género y participación de las minorías en la institución.

Las ONGD definirán claramente las relaciones con el personal voluntario, estableciendo sus condiciones y respetando los derechos de aquél. Cuando la relación sea entre ONGD y personas con obligaciones dentro de la Administración Pública, se respetarán las normas de ésta y los derechos otorgados por ella a dichas personas.

En ningún caso, los cometidos que realice el personal colaborador social entrarán en conflicto con los cometidos susceptibles de ser realizados por el personal laboral. Serán públicos los datos referidos al número total de personas (remuneradas y no remuneradas) al servicio de cada ONGD.

*Fuente: Código de Conducta. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

## **Voluntariado, personal contratado**

A medida que las ONGD aumentan su influencia deben rendir cuentas ante un número cada vez mayor de colectivos, los cuales demandan una gestión eficiente de los recursos y evaluaciones periódicas de las acciones. Un camino para conseguirlo ha sido la contratación de personal remunerado, lo que les ha permitido gestionar más acciones y de manera más profesional, mejorar su imagen, conseguir más fondos y asegurar el crecimiento de la organización.

Ahora bien, dicha contratación presenta también algunos riesgos que deben ser contemplados. Por un lado, el voluntariado puede desmotivarse al observar que el personal asalariado acumula tareas, responsabilidades y poder de decisión, como consecuencia de su mayor disponibilidad de tiempo para participar en reuniones y foros de discusión.

Por otro lado, la independencia de la organización puede verse limitada si la necesidad de pagar los sueldos le obliga a no realizar acciones que comprometan futuros ingresos. Además, la preocupación por obtener subvenciones para los proyectos —en un panorama de organizaciones sin ánimo de lucro cada vez más selectivo y competitivo— puede generar un activismo que anteponga el hacer proyectos a las metas más globales de la ONGD.

En 1996, apenas 9 del casi centenar de ONGD que integraban la Coordinadora del Estado español tenían más de 45 personas contratadas en sus oficinas centrales y delegaciones, mientras la mayoría tenía menos de 10.

La relación entre el personal voluntario y el remunerado (1,5 a 1) muestra la tendencia hacia la predominancia de personal contratado en las sedes centrales de las ONGD, mientras en las delegaciones la proporción se inclina claramente hacia el voluntariado: una persona remunerada por cada tres voluntarias. De lo anterior puede concluirse que las ONGD constituyen un sector cada vez más profesionalizado en el que conviven, a veces con dificultad, una diná-

mica hacia el trabajo remunerado y otra hacia el trabajo voluntario como base de la actividad, estando ambas dinámicas enmarcadas en los objetivos que caracterizan la economía privada sin fines de lucro.

### Recursos humanos de las ONGD españolas

Oficina central	Personal contratado	1.008
	Personal no remunerado	1.482
Delegaciones	Personal contratado	6.227
	Personal no remunerado	17.829
Extranjero	Personal de nacionalidad española contratado	596
	Personal de nacionalidad española no remunerado	828
	Personal local contratado	3.149
	Personal local no remunerado	5.873
Total		36.992

Fuente: *Directorio ONGD 1997*. Coordinadora de ONGD España (1998).

En cuanto a la **formación técnica del personal que trabaja en las ONGD**, existe una creencia generalizada de que la misma se adquiere mayormente con la experiencia en el terreno, por lo que no son muchas las ONGD que priorizan las actividades de capacitación de sus integrantes. La exigencia de que, quienes trabajan en ONGD, tengan una adecuada formación profesional en temas de relaciones internacionales y sectores específicos de su ámbito de cooperación, a menudo no encuentra espacio en el habitual activismo de muchas de las organizaciones ni en los planes de formación —puntuales y academicistas— que se ofertan al personal contratado y voluntario de las ONGD.

### Formación del personal de las Organizaciones de Ayuda Humanitaria

El proceso de preparación y especialización implica un aprendizaje que abarca integralmente a la persona, al nivel de sus conocimientos, destrezas y habilidades, actitudes y valores. Se distribuye en cuatro momentos:

#### 1. Detección de necesidades y planes de formación

Las necesidades de formación se identifican analizando:

—la diferencia entre lo que realmente se hace en un puesto y lo que se debería hacer;



- la diferencia entre el perfil profesional requerido previsible y el perfil real proyectado;
- la constatación de un problema o disfunción;
- la realización de proyectos y planes de cambio o inversión;
- la evolución de los empleos (contenidos, funciones y atribuciones).

Los planes de formación buscan rentabilizar al máximo los recursos destinados al reciclaje del personal, abarcan un periodo de 2 a 3 años, describen las acciones, objetivos, contenidos y metodologías, así como los recursos formadores, criterios de evaluación y presupuestos.

## **2. Formación en el terreno**

Esta etapa proporciona una orientación general en torno a las labores que hay que realizar; las características sociales, culturales y estadísticas de la comunidad refugiada; los recursos disponibles; el papel del organismo patrocinador; las funciones y relaciones con otras organizaciones; los procedimientos y directrices a observar. Debe propiciar asimismo un sentimiento de confianza y legitimidad a la hora de asumir el papel de «asistente comunitario».

## **3. Formación del personal formador**

Esta tarea es prioritaria en toda Organización de Ayuda Humanitaria y tiene como objetivos:

- incrementar el conocimiento del formador, para mejorar su saber, su saber hacer y su saber ser;
- favorecer el desarrollo de las destrezas propias con criterios de eficacia, rentabilidad y satisfacción, que se traduzcan en mejora o cambio de actitudes personales y profesionales;
- fomentar la creatividad y potenciar la capacidad imaginativa del personal formador, para dotarle de recursos eficaces en un entorno cambiante e incierto como el que afrontará;
- sensibilizarles positivamente para el compromiso en el desarrollo de un tipo de formación al servicio de la satisfacción y motivación de las personas.

## **4. Evaluación de la formación**

La afirmación de que la formación es una inversión y no un coste alcanza su verdadero sentido cuando existen medios de medir la eficacia de la misma. La evaluación de la formación debe tender a detectar y medir los efectos de la formación, distinguiendo tres niveles de impacto:

- los efectos sobre las capacidades y conocimientos al final de la formación;

- los efectos sobre los comportamientos profesionales en el trabajo;
- los efectos sobre las condiciones de trabajo.

*Fuente:* Vicente Cruz, Esteban. *La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones de ayuda humanitaria*. Capital Humano, N.º 85 (1995).

### **¿Quién ayuda al que ayuda?**

Los profesionales de la ayuda humanitaria constituyen un grupo de intervención habituado a ayudar a las víctimas en situaciones de emergencia. Probablemente por ello y por la enorme presión a que está sometida su labor, se detecta un rechazo a convertirse ellos mismos en objetivos de ayuda, y sus organizaciones olvidan muchas veces que los problemas de su personal acaban afectando la eficacia de la asistencia y la cultura organizativa.

Las Organizaciones de Ayuda Humanitaria, tan acostumbradas a detectar y analizar los efectos de las catástrofes en la población, están sin embargo, poco habituadas a analizar los efectos psicológicos que dichas catástrofes tienen sobre el personal que socorre. Por otra parte, estos profesionales parecen estar atrapados en la rigidez de un rol de ayudante (fuerte y con recursos) diferenciado del rol de víctima (débil y sin recursos) que no les permite reconocer su propia necesidad y pedir ayuda.

Las personas que forman parte de estas organizaciones son muy idealistas y el contacto con una realidad brutalmente amenazadora les lleva en ocasiones a la desesperanza y la frustración. Se sienten impotentes por manejar recursos escasos y tener que enfrentarse a un trabajo que les supera. Carecen a menudo de las experiencias previas (por ejemplo de abandono, muerte o violencia) que pudieran prevenirles ante los hechos a que deben enfrentarse. Además deben de resolver los problemas que implica encontrarse en un medio extraño, asimilar el inevitable choque cultural y de costumbres, adaptarse a nuevos estímulos, sin olvidar el propio impacto del desastre.

El entrenamiento específico para afrontar el estrés incluye diversas estrategias individuales y organizacionales, tales como:

- Manejar técnicas de afrontamiento del estrés y la frustración.
- Medidas preventivas para disminuir su vulnerabilidad (prepararse antes de ser asignado a una situación de emergencia recogiendo información sobre la situación política, cultura, lengua y condiciones del trabajo a desarrollar).

- Trabajar en parejas, en las que cada persona se preocupa de la otra y está atenta a los signos de estrés o de respuestas inadecuadas.
- Entrenamiento en autoconsciencia para detectar motivaciones y expectativas individuales, actitudes omnipotentes o de excesiva implicación emocional, conocer por qué necesitan ayudar a otros, etc.
- Intervención rápida en el terreno para sacar al personal de la situación estresante durante un tiempo prudencial, haciéndolo rotar a áreas de menor tensión.
- Preparación intensiva, individual y grupal, sobre el conocimiento de los efectos de los traumas, las funciones psicológicas intervinientes y las terapias de afrontamiento más eficaces.

*Fuente:* Vicente Cruz, Esteban. *La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones de ayuda humanitaria*. Capital Humano, N.º 85 (1995).

## **Género y cambio organizacional**

El Informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD plantea, desde hace varios años, que hombres y mujeres no disfrutan de igualdad de derechos y oportunidades en ningún país del mundo. La contundencia de los datos y la actuación de los movimientos de mujeres en el Norte y en el Sur, han hecho posible que gobiernos y ONGD empiecen a incorporar algunas de las necesidades de las mujeres del Sur en la agenda de la cooperación al desarrollo.

No obstante, los avances en los planteamientos relativos a la equidad de género no se traducen todavía en cambios sustantivos en las estrategias, estructuras, procedimientos y cultura organizacional de la mayoría de las ONGD. La consecuencia es que éstas no sólo reflejan y reproducen la división genérica del trabajo imperante en la sociedad (los hombres predominan en las instancias decisorias mientras las mujeres lo hacen en el trabajo voluntario y tareas de apoyo), sino que presentan fuertes resistencias a modificar sus rutinas de funcionamiento en un sentido cuestionador de las disparidades genéricas.

Análisis realizados por Natalia Navarro, sobre la base del trabajo de mujeres de Intermon, Sodepau y Cooperació ponen de relieve algunas de las *justificaciones estrellas* utilizadas para evitar los cambios:

**Sobrecarga de trabajo:** el tiempo siempre es escaso en las ONGD, de modo que la reflexión sobre la equidad de género se pospone para cuando haya menos trabajo, momento que nunca llega.

**Carencia de «herramientas»:** las personas relacionadas con las fases del ciclo de los proyectos no saben aplicar el enfoque de género (al que previamente se ha vaciado de implicaciones organizacionales y actitudinales, identificándolo como un simple conjunto de herramientas que sirven para mejorar la eficiencia del proyecto).

**Rechazo a ejercer «imperialismo cultural»:** se interpreta como tal el intento de las ONGD de propiciar en las contrapartes del Sur la reflexión y la acción en torno a las desigualdades entre mujeres y hombres.

**«No nos lo exigen»:** alusión a la escasa presión que realizan las entidades públicas cofinanciadoras para exigir, apoyar o fomentar que las ONGD incorporen el análisis de género en sus actividades.

**El recurso del «atajo»:** consiste en seleccionar entre las contrapartes a algunas organizaciones feministas del Sur, pues al tener ellas claro el análisis de género «no hay que imponerles nada» ni hay que reciclar las rutinas de trabajo de la propia organización. De esta forma se crean islas de actuación aceptable que resultan útiles para mostrar que la ONGD no es ajena al tema, pero no se transfiere tal visión al resto de los proyectos, que resultarían rechazados si se considerasen unas mínimas premisas de equidad genérica.

### 3. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LAS ONGD

Una de las grandes preocupaciones de las entidades sin finalidad lucrativa es cómo conseguir recursos suficientes para mantener su infraestructura y desarrollar sus actividades.

En el caso de las ONGD, sus fuentes financieras son tanto de carácter privado como público. Durante los últimos años, tanto las organizaciones españolas como las vascas han aumentado notablemente sus recursos provenientes de la cooperación descentralizada (gobiernos autonómicos y ayuntamientos) y las aportaciones privadas, dando como resultado un crecimiento constante del total de fondos gestionados por las mismas.

En términos generales, la mayor parte de los recursos de las ONGD son de origen público. En el caso de las organi-

zaciones integradas en la Coordinadora del Estado español, además de provenir de esta fuente el 57% de los fondos disponibles en 1996, se ha venido produciendo un efecto de concentración por el cual, 12 de ellas gestionan el 65% del total de fondos no gubernamentales mientras 81 organizaciones se reparten el 35% restante. A juicio de Intermon, «*la proliferación de ONGD pequeñas, carentes de base social y altamente dependientes de los recursos públicos, no facilita una interlocución exigente con las administraciones*» (La Realidad de la Ayuda, 1998).

### Las ONGD y los Recursos Económicos

Todas las actividades de captación de fondos que realicen las ONGD se ajustarán al marco legal y a los principios éticos establecidos en este código, deberán ser veraces y evitar mensajes engañosos, describir correctamente la identidad de la organización, hacer llamadas a las que la organización vaya a poder responder adecuadamente y evitar el uso de tácticas presionantes o culpabilizadoras.

Las ONGD estarán obligadas a adjuntar las cuentas económicas a la memoria que anualmente se realice y darán conocimiento de los datos económicos a sus socios y donantes y a las contrapartes con las que trabajan. Las ONGD con ingresos superiores a 50 millones de pesetas deberán llevar a cabo auditorías económicas externas anuales de la organización, que estarán a disposición de todo aquel que las solicite. Las ONGD habrán de hacer pública la distribución de sus gastos, especificando las cantidades destinadas a gastos de administración, así como la definición de los conceptos incluidos en el cálculo de dichos gastos.

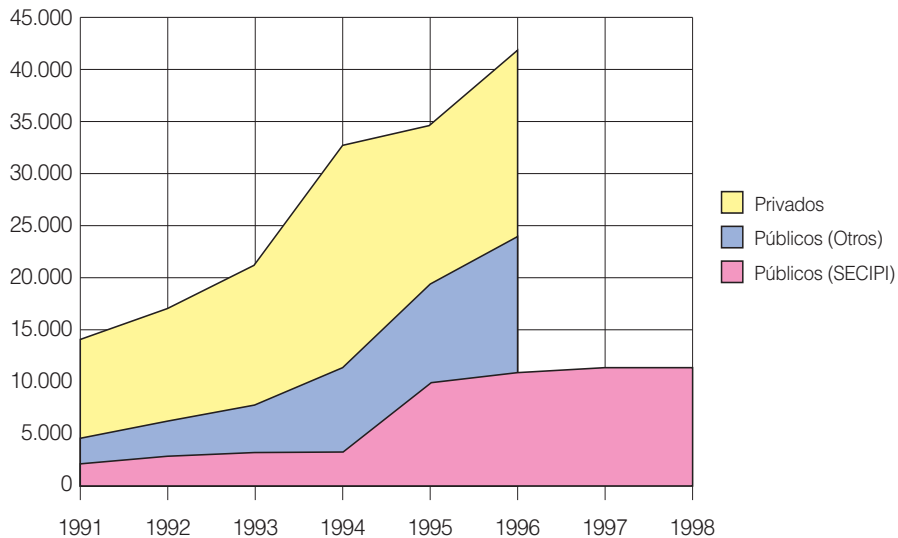
*Fuente: Código de Conducta de las ONGD. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

### Ingresos de las ONGD españolas (1996)

Procedencia	Pesetas	%
SECIPI	8.814.882.923	21,15
CC.AA. y Ayuntamientos	7.228.147.348	17,34
Unión Europea	5.339.543.026	12,95
Otros	2.230.602.121	5,35
<b>Total Ingresos Públicos</b>	<b>23.673.175.418</b>	<b>56,79</b>
Cuotas y Donaciones	14.520.214.274	34,83
Otros	3.494.157.903	8,38
<b>Total Ingresos Privados</b>	<b>18.014.372.177</b>	<b>43,21</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>41.687.547.595</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: Directorio ONGD 1997. Coordinadora ONGD España (1998).*

## Evolución de los fondos gestionados por ONGD españolas (millones de pesetas constantes del 97)



(\*) Para los años 97 y 98 no hay más datos disponibles que los correspondientes a fondos públicos-SECIPI.

Fuente: Directorio de la Coordinadora de ONG de España 1997, PACI Seguimiento 91-97 y PACI Previsiones 1998.

### Financiamiento privado

La importancia de los fondos privados de las ONGD se basa, sobre todo, en que éstos garantizan tanto la independencia de la organización como el respaldo social a sus objetivos y formas de actuación. Además, en múltiples ocasiones la ayuda pública no es concedida si no existe participación privada en la financiación del proyecto.

Aunque la proporción varía bastante de una a otra ONGD, el porcentaje del flujo privado suele ser menor que el proveniente de las fuentes públicas. Así, en 1996, para el conjunto de las ONGD integradas en la Coordinadora del Estado español los ingresos privados representaban el 43% de sus ingresos totales.

Los recursos privados tienen diversos orígenes:

#### a) *Cuotas de personas asociadas*

Son las aportaciones económicas que los socios y socias realizan de manera periódica, independientemente de su

dedicación voluntaria a la organización y gestión de la entidad. Las cuotas constituyen un ingreso fijo para las ONGD y su valor suele tener un carácter más cualitativo que cuantitativo, al ser un signo de la legitimidad que éstas han alcanzado en la sociedad; de ahí que, a pesar de la escasa dimensión financiera de algunas organizaciones, su actuación sea considerada válida si existen cuotas que la respaldan.

Los ingresos obtenidos a través de las cuotas guardan relación con el número de personas asociadas a las ONGD. En 1996, las 93 ONGD integradas en la Coordinadora estatal presentaban 1.203.329 socios, número que ha venido aumentando en los últimos años pero que esconde una gran heterogeneidad interna: mientras 51 organizaciones tenían menos de 500 socios cada una y 18 superaban los 3.000 asociados, las dos organizaciones más grandes (Cruz Roja e Intermón) concentraban dos terceras partes del personal asociado.

El porcentaje tan poco significativo que representan las cuotas en los ingresos globales de casi todas las ONGD, se explica por el reducido número de socios y donantes con que cuenta la mayoría de las organizaciones.

#### **Las ONGD españolas según número de personas asociadas**

Personas asociadas	Número de ONGD	Porcentaje
Más de 100.000	2	2,15
45.000 a 100.000	6	6,45
10.000 a 20.000	2	2,15
5.000 a 10.000	4	4,30
3.000 a 5.000	4	4,30
1.000 a 3.000	13	13,98
500 a 1.000	11	11,83
Menos de 500	51	54,84
TOTAL	93	100,00

Fuente: *Directorio ONGD 1997*. Coordinadora de ONGD-España (1998).

#### *b) Ayudas de entidades privadas*

Determinadas instituciones privadas, generalmente las empresas, suelen hacer aportaciones de tipo económico, mediante entrega de materiales, prestación de servicios o utilización de instalaciones, para que la entidad beneficiaria desarrolle sus actividades, a cambio de la mención expresa de la firma patrocinadora. Estas ayudas no suelen tener carácter periódico pero representan una ayuda económica

para las ONGD, en tanto proporcionan a las empresas privadas una propaganda con buena imagen social.

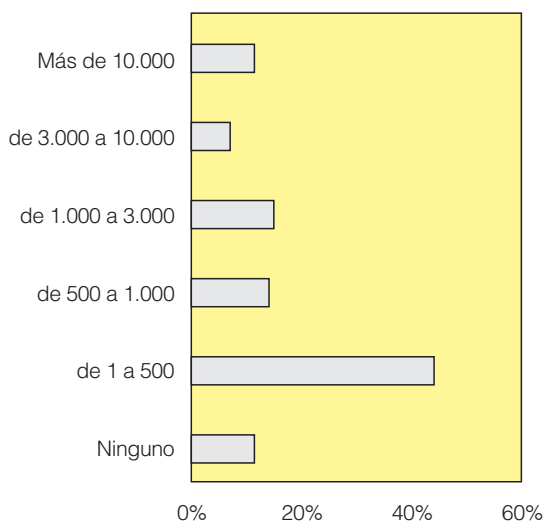
Aunque varios países europeos han establecido incentivos fiscales a las donaciones de particulares y empresas a entidades benéficas o declaradas de utilidad pública, la ausencia de una ley de mecenazgo ha impedido el auge de esta fuente de ingresos en el caso del Estado español. Para acceder a este tipo de ayudas suele ser útil contactar con grupos organizados dentro de la propia empresa, como pueden ser los sindicatos, ya que conocen mejor la capacidad de la empresa, constituyen grupos de presión y proporcionan información para canalizar las solicitudes.

### c) *Actividades puntuales para recaudar fondos*

Actividades como las colectas de fondos en parroquias o en centros educativos, la venta de bonos, sorteos, etc. constituyen una fuente importante de recursos financieros —utilizada sobre todo por las ONGD religiosas— que suele ser compaginada con campañas de sensibilización y de propaganda.

En tanto la venta de publicaciones y la realización de programas de formación generan muy pocos recursos para las ONGD (éstas priorizan la labor de educación para el desarrollo a la de obtención de ingresos), la venta de produc-

### **ONGD españolas según número de socios y donantes**



Fuente: Coordinadora de ONGD de España, *Directorio 1997*.



tos artesanales elaborados por colectivos del Sur se está convirtiendo en nueva fuente de ingresos para las ONGD, no exenta de debate a nivel internacional.

Efectivamente, mientras algunas organizaciones perciben estas actividades comerciales como una fuente alternativa de ingresos que les permite apoyar proyectos difícilmente financiados con recursos públicos, otras las inscriben en el marco del comercio solidario y consideran, en consecuencia, que los beneficios deben dedicarse a pagar precios justos a los grupos productores y a promover canales de comercialización favorables para los colectivos del Sur.

### **Las relaciones con donantes privados**

- Las ONGD velarán por que la procedencia de las donaciones que reciban no impidan su libre actuación y no supongan obstáculo alguno para la consecución de los objetivos que les son propios.
- Respetarán siempre la voluntad de donantes en lo que se refiere al destino final de sus fondos.
- Darán cumplimiento al derecho de éstos a recibir la correspondiente certificación de la donación.
- Deberán definir con precisión lo que entienden por socios y/o colaboradores cada vez que difundan documentos oficiales con datos relativos a estos conceptos.

*Fuente: Código de Conducta de las ONGD. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi (1998).*

### **Financiamiento público**

La fuente principal de recursos financieros para las ONGD son las subvenciones públicas y los convenios con la administración. Las primeras son aportaciones económicas que las entidades públicas (comunitarias, centrales o autonómicas) conceden a las ONGD para la realización de proyectos de desarrollo o actividades educativas, en tanto los segundos son contratos bilaterales por los cuales la administración se compromete a financiar total o parcialmente las actividades de la asociación, durante un periodo concreto y en un área determinada.

En los últimos años, las ONGD del Estado español han aumentado notablemente el peso de los fondos públicos en su estructura financiera. En el caso de las integradas en la

Coordinadora, los ingresos provenientes de fuentes públicas representaban, en 1996, el 57% de sus ingresos totales, lo que refleja una fuerte dependencia económica de las ONGD respecto a las instituciones estatales.

El acceso a fuentes europeas, el aumento de las subvenciones a ONGD por parte del gobierno central (sobre todo a partir de la asignación de un porcentaje de los ingresos del IRPF a la cooperación al desarrollo) y la expansión de la cooperación descentralizada, son algunos de los factores que han propiciado una mayor asignación de recursos públicos a las ONGD, a los que hay que añadir las presiones del movimiento de solidaridad y cooperación para que las administraciones incrementen los recursos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo y mejoren la calidad de su cooperación.

### *Fuentes centralizadas*

Hasta mediados de la década de los ochenta la administración central no brindó ningún tipo de apoyo a las actividades de las ONGD, pero a partir de esas fechas las ayudas institucionales han sido un factor decisivo en la constitución y desarrollo de muchas organizaciones no gubernamentales en el Estado español. En 1996, el 21,15% del total de los ingresos obtenidos por las ONGD de la Coordinadora estatal fueron aportados por la cooperación centralizada.

Las subvenciones son concedidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de tres vías diferentes: la denominada *Convocatoria General*, con cargo al Programa 134 A, artículo 8.º, concepto 4, del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores; la *Convocatoria IRPF*, a tenor de lo dispuesto en los Reales Decretos 825/1988 y 195/1989; y la *Convocatoria Abierta y Permanente*, ventanilla de financiación directa que al no estar sujeta a las restricciones de las demás convocatorias de la AECL, cuenta con un procedimiento de tramitación y aprobación más sencillo.

—La **Convocatoria General** comenzó a realizarse en 1983, pero desde esa fecha hasta 1989 no fue una convocatoria pública, aunque se otorgaron subvenciones a las ONGD. Con la creación de la SECIPI y la AECL esta convocatoria se consolidó, caracterizándose por financiar proyectos individuales y de escasa envergadura económica (proyectos de carácter sectorial, de capacitación y educación para el desarrollo).

A pesar de que en teoría está abierta al concurso de todas las ONGD, en la práctica centra su atención en un conjunto determinado de organizaciones, habiendo establecido una normativa especialmente estricta con aquéllas que solicitan subvenciones por primera vez o que viven únicamente de los proyectos que les son financiados, sin ningún tipo de respaldo social.

Este criterio explica el estancamiento del número de ONGD subvencionadas cada año, pese a que las organizaciones que presentan proyectos no dejan de aumentar. Además, en los últimos años, la mayor parte de los recursos se han destinado a proyectos y ONGD que trabajan en América Latina y se ha reducido el monto de ayudas para actividades de educación para el desarrollo.

—La **Convocatoria IRPF** tiene su origen en la modificación de la Declaración de la Renta en 1988, según la cual cada contribuyente puede decidir si el 0,52% de su contribución por el Impuesto por el Rendimiento de las Personas Físicas (IRPF) debe destinarse al sostenimiento de la Iglesia Católica o a otros fines de interés social. El 15% de lo ingresado por este concepto se destinaría en adelante a cooperación; las aportaciones a las ONGD se multiplicaron por cuatro a consecuencia, fundamentalmente, de estos nuevos fondos.

Esta convocatoria está íntegramente destinada a la cofinanciación de proyectos en los países del Sur (generalmente proyectos polivalentes o destinados a colectivos específicos como refugiados, desplazados e indígenas, en América Latina) y no dedica ninguna partida a proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo en el Estado español. Prioriza proyectos realizados en consorcio por parte de ONGD que disponen de infraestructura suficiente para llevar a cabo proyectos de gran envergadura.

En su primer año la convocatoria fue altamente polémica y aunque sus criterios fueron modificados posteriormente, las ONGD aún consideran que, si bien esta línea de cofinanciación es la más privada de las consideradas como públicas, existen riesgos ciertos de que las organizaciones no gubernamentales que resultan financiadas se transformen en ejecutoras de compromisos de cooperación previamente establecidos por el Gobierno.

Además, el hecho de que se considere criterio de valoración de los proyectos el retorno de las subvenciones en forma de compra de bienes y servicios en el Estado español,

resulta contradictorio con el carácter desinteresado que debiera tener una cooperación con cargo al IRPF.

Las ONGD que operan en el Estado español reciben un porcentaje muy reducido del total de fondos dedicados a la cooperación al desarrollo. Sirva de muestra que, entre 1987 y 1993, el monto de las ayudas y subvenciones recibidas por las ONGD en las convocatorias ordinaria y extraordinaria representaron apenas el 2% del total de la cooperación centralizada, porcentaje que subió al 4% en 1995.

—Además, las ONGD captan una parte muy pequeña de las subvenciones concedidas por la AECl con cargo a la **Convocatoria Abierta y Permanente**, en clara desventaja ante otras instituciones receptoras de ayudas (empresas privadas, Gobiernos y organizaciones multilaterales).

Así, en 1997, las ONGD recibieron 680 millones de pesetas (equivalente al 5,5% de los fondos de esta convocatoria, cifrados en 12.323 millones de pesetas) mientras las em-

#### **Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo española** (en millones de pesetas)

	1995	1996	1997	1998*
Aportaciones a la UE	43.469	34.742	46.964	57.434
Organ. Intern. Financieros	17.996	2.736	15.030	16.312
Organ. Intern. No Financieros	8.781	9.408	6.719	8.429
<b>Total Multilateral</b>	<b>70.246</b>	<b>46.886</b>	<b>68.713</b>	<b>82.175</b>
Reembolsable: créditos FAD	37.250**	41.979**	33.022**	58.723***
Condonación Deuda Externa	8.030	15.555	13.727	—
Coop. Técnica (AECl)	27.152	17.337	27.630	28.233
Coop. Técnica (ministerios)	5.610	7.131	3.368	4.060
Coop. Descentralizada	15.481	19.754	19.975	26.644
Ayuda Alimentaria	456	1.715	419	1.840
Ayuda de Emergencia	2.570	1.642	2.641	645
ONG	10.632	11.196	11.246	12.192
<b>Total Bilateral</b>	<b>107.180</b>	<b>116.310</b>	<b>112.027</b>	<b>132.337</b>
<b>TOTAL AOD</b>	<b>177.427</b>	<b>163.196</b>	<b>180.740</b>	<b>214.512</b>
Porcentaje AOD/PNB	0,24	0,22	0,23	0,26

*Fuente:* Intermón, a partir de PACI 1995, 1996 y 1997 (seguimiento), y 1998 (previsiones).

\* Previsiones

\*\* Créditos FAD

\*\*\* Créditos FAD (32 millardos), microcréditos (8,65 millardos) y créditos multilaterales (18,07 millardos)

presas privadas, sociedades anónimas y limitadas y otro tipo de entidades lucrativas recibían 700 millones, los gobiernos de países en desarrollo 3.340 millones y los organismos multilaterales 4.100 millones.

También con cargo a esta partida de subvenciones, se concedieron 720 millones de pesetas a un conglomerado muy amplio de organizaciones religiosas, iglesias, congregaciones y entidades confesionales, habiendo quedado concentrado en seis organismos el 86% del monto total de subvenciones de dicha convocatoria.

Tomando en consideración que las organizaciones religiosas habían sido ya las más beneficiadas en el reparto de subvenciones de la convocatoria ordinaria en 1997, donde habían acaparado el 60% de los 8.500 millones de pesetas, el ascenso de la cooperación religiosa frente a la cooperación laica es un claro indicador de las tendencias actuales en la Ayuda Oficial al Desarrollo.

#### **La Coordinadora de ONGD del Estado español critica los criterios de subvención oficial**

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha hecho públicas las subvenciones del IRPF a proyectos de ONGD para 1998. Son 3.641,4 millones de pesetas. La Coordinadora de ONGD critica los «confusos criterios de concesión de subvenciones», que propician que las mismas se destinen a determinadas organizaciones (la mayoría grandes y/o de carácter confesional o político) y a proyectos en América Latina, en especial a Perú.

¿Suben o bajan las ONGD de una u otra ideología? Alfonso Sancho, presidente de la Coordinadora de ONGD prefiere plantear otro tipo de dudas: *«El problema son los confusos criterios para la concesión de subvenciones. Llevamos mucho tiempo reivindicando que sean claros, para evitar susceptibilidades. No se sabe en función de qué, unas ONG que reciben meses antes bastantes subvenciones, meses después no, y viceversa. Esperemos que en las negociaciones con la AECI lleguemos a un desarrollo legislativo que permita líneas conjuntas de trabajo para clarificar esos criterios. La falta de claridad nos perjudica a nosotros y a la Administración».*

*Fuente: El País, 2 de noviembre de 1998.*

La evolución de los fondos destinados por el Estado a las ONGD no responde al crecimiento experimentado por éstas en número y capacidad de gestión. Frente a la creen-

cia generalizada de que las organizaciones no gubernamentales son las principales gestoras de los fondos de cooperación, el hecho es que nunca han recibido más de una décima parte de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo.

### *Fuentes europeas*

El presupuesto comunitario incluyó por primera vez en 1976 una línea específica para la cofinanciación de acciones realizadas por las ONGD en el Tercer Mundo. Tres años después se concedía cofinanciación a las organizaciones no gubernamentales para las actividades de sensibilización de la opinión pública europea sobre los temas del desarrollo. Desde entonces, la Unión Europea ha desarrollado nuevas áreas de colaboración con las ONGD en cuestiones de ayuda humanitaria, alimentaria y de emergencia, así como en acciones dirigidas a colectivos o temáticas específicas.

Los mecanismos europeos para cofinanciar a la cooperación no gubernamental son diversos e incluyen numerosas líneas presupuestarias. Por regla general, la Comisión financia únicamente proyectos presentados por actores de la cooperación, tanto de los países beneficiarios de la ayuda como de la UE, con una experiencia sobre el terreno de al menos tres años, avalada por una buena gestión y saber hacer. A pesar de que en los últimos años se han puesto a disposición de las ONGD recursos crecientes, éstos se revelan insuficientes, así como también son escasas las cantidades destinadas a la sensibilización y educación para el desarrollo.

Por otro lado, la participación de los países en los fondos comunitarios ha resultado desigual, siendo muy baja en el caso del Estado español. La complejidad de los procedimientos para acceder a los financiamientos y los criterios que la Comisión utiliza para valorar a las organizaciones solicitantes (capacidad y potencial, trayectoria en cooperación al desarrollo, contrastada especialización y un volumen presupuestario firme, importante y diversificado), han dificultado el acceso de las ONGD del Estado español a la financiación europea.

#### —Sistemas de cofinanciación a las ONGD

##### a) Donación «proyecto a proyecto»

La Unión Europea financia iniciativas de las ONGD por un período máximo de 5 años, una cantidad mínima de 40 mil euros y máxima de 500 mil. Se financia hasta el 75% de

la acción (excluyendo toda contribución valorizada) y los gastos cubiertos por la cofinanciación pueden ser los correspondientes a cualquiera de las fases de la planificación. Si la acción se presenta por consorcios de ONGD de diferentes Estados miembros, la contribución comunitaria puede llegar a un máximo de 2 millones de euros.

b) Donaciones globales para miniacciones

Estas donaciones corren totalmente a cargo de la Unión Europea, no pueden exceder los 40 mil euros y sólo pueden darse una vez al año. El dinero se otorga sin necesidad de ser destinado a un proyecto previamente aprobado, siendo las ONGD receptoras las que deciden el destino de la donación, pero siempre dentro de ciertas delimitaciones: apoyo institucional para ONGD del Sur, educación y proyectos de infraestructuras a pequeña escala.

Dado que la UE utiliza como herramienta principal de cofinanciación la donación «proyecto a proyecto» con aprobación previa del mismo, las donaciones para miniacciones suponen, en cuanto a volumen de recursos, una parte pequeña del monto de cofinanciación. Sin embargo, éstas últimas tienen una serie de ventajas frente a la financiación de proyectos individuales, entre ellas la necesidad de una menor capacidad administrativa porque no hay que realizar una observación detallada y minuciosa de cada proyecto, así como una mayor flexibilidad y rapidez en las acciones, disfrutando las ONGD de mayor libertad en la planificación y ejecución de los proyectos.

c) Iniciativas de educación para el desarrollo

A este tipo de actividades se reserva el 10% de la línea B7-6000. La Unión Europea financia la acción por un período máximo de 3 años y una cantidad máxima de 240 mil euros, cubriendo hasta el 50% de la acción. El tipo de actividad se deja a la iniciativa de las ONGD, limitándose la UE a fijar el marco reglamentario.

d) Apoyo financiero a organizaciones de base de los países en desarrollo

La Unión Europea pone fondos a disposición de las ONGD del Sur a través de las ONGD comunitarias. Estos fondos no están asignados a un proyecto concreto sino que se destinan a la actividad general de la organización base por un período máximo de 2 años, siendo la contribución de la ONGD en efectivo y en una cantidad al menos igual a la contribución comunitaria.

La UE ha establecido una serie de restricciones sobre los sectores a los que se dirige este tipo de apoyo. Por ejemplo, no se pueden cofinanciar proyectos relacionados con la educación formal, proyectos médico-curativos ni viajes de estudio o seminarios. Además, los proyectos no pueden contradecir la política exterior de la Unión Europea.

### **Líneas de cofinanciación de la Unión Europea en materia de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria**

Con carácter general, los beneficiarios de estas líneas son las ONG humanitarias o de desarrollo de los países beneficiarios o/y de la Unión Europea o las organizaciones internacionales. Sin embargo, y debido a la revisión de los conceptos de desarrollo y su vinculación con la rehabilitación y la autosuficiencia, cada vez estas acciones se están abriendo más a otros actores de la cooperación, como autoridades locales o regionales o empresas u otros agentes sociales y económicos.

#### **Ayuda alimentaria**

Las partidas B7-2000 y B7-2020 y B7-2010 del presupuesto comunitario garantizan la concesión de ayuda alimentaria destinada al desarrollo y el aseguramiento del abastecimiento y la autosuficiencia.

Las ONG que opten a este financiamiento deben probar su capacidad para llevar a buen fin acciones de este tipo (en términos de gestión administrativa y financiera, capacidad técnica y logística, experiencia en el campo de la ayuda y seguridad alimentarias, presencia en el país beneficiario y conocimiento del mismo) y comprometerse a respetar las condiciones de asignación establecidas por la Comisión.

#### **Ayuda humanitaria (ECHO)**

Comprende acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a las poblaciones de países en vías de desarrollo, en particular las más vulnerables, víctimas de catástrofes naturales, guerras y conflictos, durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades humanitarias derivadas de estas situaciones.

La partida B7-21 del presupuesto comunitario y el artículo 254 del IV Convenio de Lomé aseguran los fondos europeos para estas acciones.

La financiación adopta la forma de ayudas no reembolsables y se recomienda a las ONG la firma del Acuerdo Marco de Asociación aprobado por la Comisión en 1993, destinado a asegurar una ayuda rápida y eficaz, simplificando las relaciones y garantizando una utilización eficiente de los fondos.



## **Democratización y Derechos Humanos**

El objetivo primordial de esta línea es apoyar el funcionamiento democrático del poder y la sociedad civil en los países en vías de desarrollo, concretado sobre todo en proyectos de apoyo a los procesos de consulta de los pueblos, refuerzo del Estado de Derecho y consolidación de la sociedad civil.

Las partidas B7-7020 (para los países de África, Asia, Caribe y Pacífico), B7-7030 (para América Latina) y B7-7040 (para actividades relacionadas con los Derechos Humanos) proveen recursos a este tipo de acciones, cuya financiación es flexible y puede llegar a ser del 100%.

Las organizaciones no gubernamentales pueden presentar propuestas que son evaluadas teniendo en cuenta, entre otros criterios, su conformidad con las prioridades de la UE en materia de derechos humanos y democracia.

## **Demografía y Salud**

La UE financia actividades de los países en desarrollo destinadas a diseñar, ejecutar y evaluar las políticas demográficas de conformidad con las recomendaciones del Plan de Acción de la Cumbre de El Cairo sobre Población y Desarrollo, y en particular acciones que permitan a mujeres y hombres ejercer libremente sus opciones reproductoras. Igualmente, financia medidas para reducir la propagación de la epidemia VIH/SIDA en países en desarrollo, y la cooperación Norte-Sur en la lucha contra las drogas y la toxicomanía.

Las partidas presupuestarias B7-631, B7-6211 y B7-6210 dotan de fondos financieros a estas acciones, mismos que pueden llegar al 100% del coste total.

## **Educación, emigrantes, microproyectos, medio ambiente, mujeres, racismo, refugiados y repatriados...**

Otras líneas de cofinanciación tienen como destinatarias ONGD que desarrollan:

- acciones de sensibilización de la opinión pública europea y educación en materia de desarrollo (partida B7-610, unidad A-4 de la Dirección General de Desarrollo, DGVIII);
- acciones a favor de la integración de los emigrantes en la Unión Europea (partida B3-4110);
- microproyectos en países ACP llevados a cabo con la participación activa de las colectividades locales (artículos 252 y 253 del Convenio de Lomé IV);
- proyectos innovadores que protejan el medio ambiente y los recursos naturales de los países en vías de desarrollo (partida B7-6200);

- estrategias para integrar a las mujeres en programas y proyectos de desarrollo, tomando en cuenta sus necesidades e intereses en igualdad con los hombres (partida B7-611);
- iniciativas destinadas a analizar, prevenir y combatir los prejuicios y comportamientos racistas y xenófobos (partida B3-4114);
- acciones dirigidas a contribuir a la autosuficiencia de la población refugiada, desplazada y repatriada, en los momentos posteriores a la situación de urgencia (partida B7-212);
- y otras acciones de reconstrucción y rehabilitación.

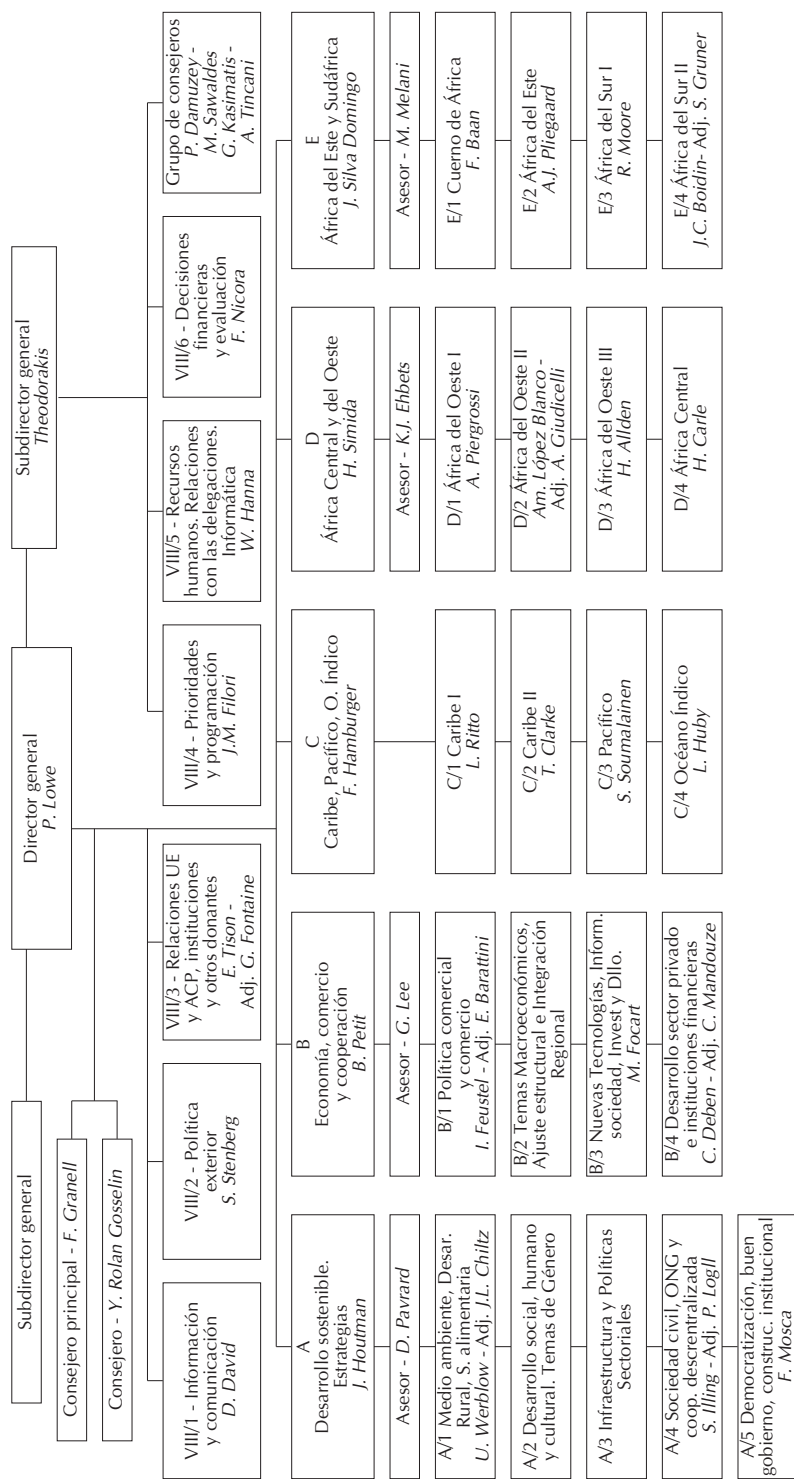
*Fuente: Política de la UE en materia de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Líneas de financiación comunitaria dirigidas a las ONGD y demás actores del desarrollo y la acción humanitaria. Gobierno Vasco. 1997.*

#### **Contactos de las ONGD en la Unidad A-4 de la Dirección General de Desarrollo (DG VIII)**

Jefe de Unidad:	Illing, Sigurd
Jefe Adjunto:	Logli, Paolo
Contacto para ONGD españolas (acciones en América Latina y el Caribe:	Paleo Labaen, Orlando
Coordinadora de Educación para el Desarrollo:	Birchall, Karen
Contacto para ONGD españolas (Educación para el Desarrollo:	Honorez, Annik

El Servicio Común de Gestión de la ayuda a terceros países (SCR), creado por decisión de la Comisión en 1997, empezó a funcionar a partir del 1 de julio de 1998. Es responsable de todos los aspectos relacionados con la ejecución de la ayuda comunitaria a terceros países: técnicos, operativos, financieros y contables, contractuales y jurídicos, auditorías y evaluaciones. La Dirección C del SCR se encarga de la ejecución de los programas y proyectos del Fondo Europeo de Desarrollo destinados a los países de África, el Caribe y el Pacífico y a los países y territorios de ultramar. Esta Dirección se ocupa también de la cooperación con Sudáfrica y de los proyectos en el ámbito de la ayuda alimentaria, la cofinanciación con las ONGD, la demografía, la ayuda a los refugiados, los microproyectos, etc. Andreas Hecker es el punto de contacto en esta Dirección para las ONGD.

## Organigrama de la Dirección General de Desarrollo – DG VIII - Comisión Europea



Este organigrama refleja la actual estructura de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea desde el 1 de septiembre de 1998. Fuente: Comisión Europea, en *Punto de Encuentro* n.º 34. 1.º trimestre 1999.

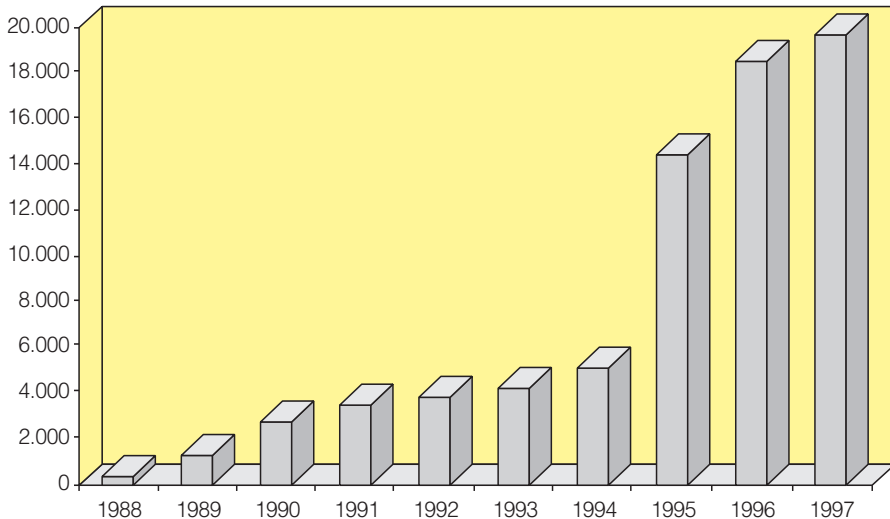
### *Fuentes descentralizadas*

Las ONGD tienen también acceso a fuentes financieras provenientes de la **cooperación descentralizada**, denominación con la que se conoce la Ayuda Oficial al Desarrollo gestionada desde los Gobiernos Autonómicos y las Entidades Locales, y que se ha convertido en los últimos años en un rasgo característico y diferenciador de la ayuda española al desarrollo.

Esta modalidad de cooperación ha adquirido una creciente importancia cuantitativa y cualitativa, desde que en 1984 el Consejo de Municipios y Regiones de Europa alentara la participación de las administraciones locales y regionales en la cooperación internacional. En el Estado español, el año 1992 fue especialmente significativo pues se firmó el convenio entre la AECI y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), gracias al cual en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 1992 se recogieron por primera vez las aportaciones provenientes de municipios, diputaciones y comunidades autónomas.

En contra de la tendencia al descenso de la ayuda en el ámbito internacional, e incluso en el conjunto de la AOD española, el volumen de ayuda gestionado por los entes autonómicos y locales ha tenido un crecimiento sostenido des-

**Evolución de la cooperación descentralizada**  
(en millones de pesetas)



*Fuentes:* FEMP-AECI (elaboración de Adolfo Rodríguez Gil); Informes FEMP; PACI Seguimiento PACI Previsiones 97: Información solicitada directamente a las Administraciones.

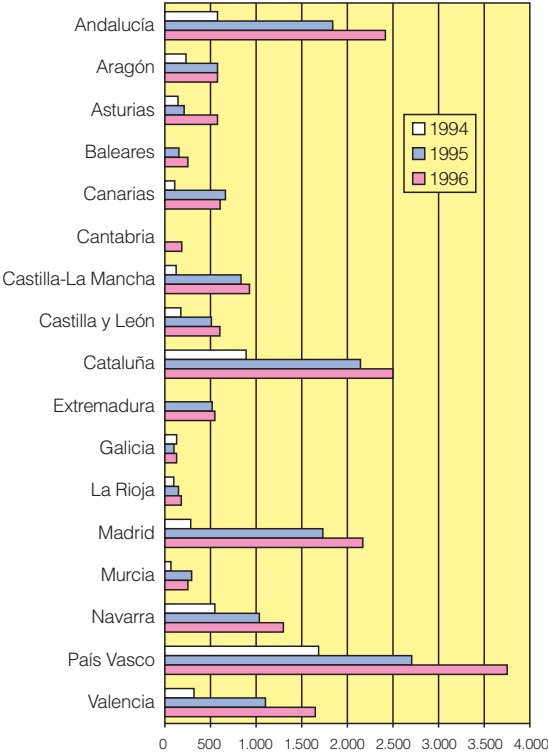
de sus inicios, pasando de 423 millones en 1988 a 3.418 en 1991, 14.401 en 1995 y 19.975 en 1997 (representando en este último año el 18,4% del conjunto de la AOD bilateral española). Las previsiones del PACI para 1998 situaban el volumen de la cooperación descentralizada en 26.644 millones de pesetas; ésto significa que en una década tales fondos se han multiplicado por 63.

—Cooperación autonómica

Todas las comunidades autónomas, en mayor o menor medida, desarrollan actividades de cooperación, aunque éstas presentan una gran diversidad pues no todas las administraciones tienen las mismas competencias ni siquiera legislación homogénea al respecto.

En términos generales, los fondos que los gobiernos autónomos dedican a la ayuda al desarrollo han crecido notable-

**Evolución de la cooperación de las Comunidades Autónomas**  
(en millones de pesetas)



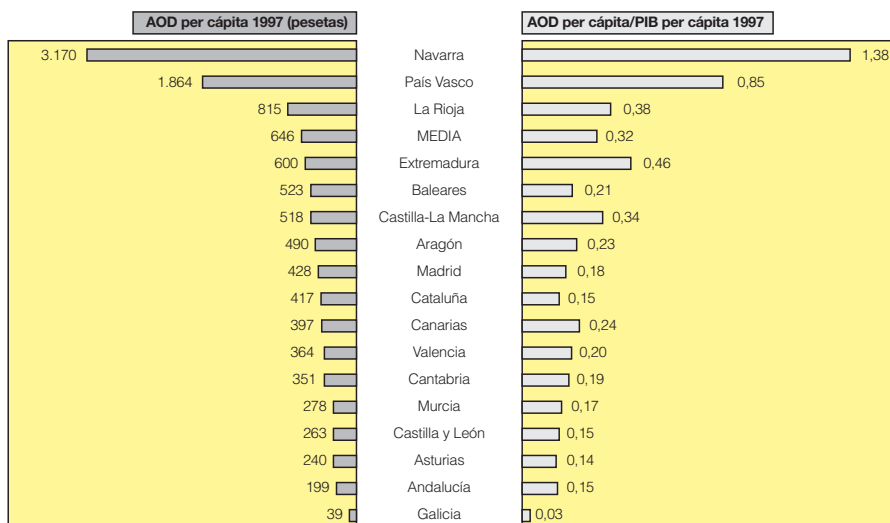
Fuentes: PACI Seguimiento 94, 95 y 96. Informe FEMP 94-95: Información solicitada directamente a las Administraciones.

mente en los últimos cinco años. Sirva como dato que los mismos aumentaron en casi 600 millones de pesetas entre 1996 y 1997, destacando el caso del Gobierno vasco que en ese año incrementó su ayuda al desarrollo en mil millones.

Si bien algunas de las primeras comunidades autónomas que se iniciaron en la cooperación —como Madrid, Andalucía o Valencia— lo hicieron a través de convenios con la AEI (la llamada *cooperación directa*), la mayoría de las administraciones lo han hecho abriendo una convocatoria dirigida a ONGD (*cooperación indirecta*), mecanismo que se ha convertido en el más habitual de los programas de cooperación descentralizada y por el cual se canaliza hacia las organizaciones no gubernamentales alrededor del 85% de la ayuda de los gobiernos autónomos.

El sistema de convocatorias ha aportado algunas ventajas desde el punto de vista de la calidad de la cooperación, tales como una mayor orientación de los fondos a la erradicación de la pobreza y a programas para satisfacer necesidades básicas, menos oportunidades para condicionar la ayuda en base a intereses económicos o políticos, y una mayor posibilidad de contacto con la sociedad civil implicada en el trabajo de las ONGD.

### AOD per cápita y AOD per cápita/PIB per cápita por comunidades autónomas (1997)



*Fuentes:* Elaboración propia a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Predicción Económica de la Universidad Autónoma de Madrid.

Pero también tiene el riesgo de convertir la política de cooperación en un simple reparto de subvenciones, realizado por una administración que no se involucra en la cooperación que desarrollan las ONGD más allá de su papel de examinador externo, en tanto éstas limitan su relación con aquélla casi exclusivamente a la justificación de los gastos.

Por otra parte, es de resaltar que en las relaciones entre las ONGD y las fuentes financieras autonómicas coexisten dos tendencias que pueden ser contradictorias: por un lado, se exige a aquéllas mayor profesionalidad, calidad en sus actuaciones, capacidad de gestión, estricto control de cuentas y experiencia sobre el terreno, mientras se critica el elevado número de organizaciones existentes. Pero por otro, se pide que las ONGD tengan presencia en el territorio autonómico para fomentar las expresiones de solidaridad y una mayor participación social, lo que puede llevar a una mayor dispersión de las organizaciones y, por tanto, constituirse en un obstáculo para el logro de la profesionalización y capacidad demandadas.

En la **Comunidad Autónoma del País Vasco**, el organismo encargado de la cooperación al desarrollo es la Secretaría General de Acción Exterior dependiente de la Presidencia del Gobierno Vasco, y dentro de ésta la Dirección de Cooperación al Desarrollo. La Comisión Gestora del «Fondo para la Cooperación y Ayuda al Tercer Mundo» es la encargada de proponer los proyectos a financiar, de entre los que presentan las ONGD en las sucesivas convocatorias.

Como se ha mencionado anteriormente, en los últimos años el Gobierno Vasco ha aumentado de manera sustancial la cantidad de recursos dedicados a la cooperación al desarrollo, pasando de 430 millones de pesetas en 1989 a 900 millones en 1990 y a 2.300 millones en 1996. En el ejercicio de 1998 se destinaron 4.500 millones (equivalentes al 0,7% del presupuesto autonómico de ese año) a la ayuda al desarrollo.

### **El Gobierno Vasco destina 4.500 millones de pesetas para proyectos de cooperación**

La Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo (FOCAD) ha aprobado los proyectos de cooperación correspondientes al ejercicio de 1998, que se financiarán con los 4.500 millones de pesetas de que dispone este fondo.

La financiación se distribuirá entre ayudas a proyectos (3.305 millones), ayudas de emergencia (560 millones) y convenios de

cooperación suscritos con diversas entidades, como Osakidetza, UPV, UNESCO o la subvención de becas, ayudas para coopearantes y campañas de sensibilización social (735 millones).

De los 237 proyectos presentados, la Comisión ha aprobado 146. La mayor parte (127 proyectos) corresponde a ONGD y órdenes religiosas, y acapara el 81% del presupuesto (2.679 millones). Los 19 proyectos restantes han sido promovidos por personas jurídicas distintas a las ONGD (centros educativos, universidades, centros tecnológicos o empresas) y cuentan con el 19% del presupuesto (625 millones). Otro 4% del fondo (130 millones) se ha destinado a financiar iniciativas de sensibilización social.

En cuanto al destino de los proyectos, América Latina sigue siendo el continente que recibe mayor ayuda oficial vasca. Así, los 85 proyectos que se promoverán en esta zona del planeta requieren 1.879 millones y tienen como destino preferente Guatemala, Perú, Cuba, Colombia, Chile, Venezuela y Bolivia. Otros 22 proyectos tienen como receptores países de África (Costa de Marfil, Congo, Camerún y Ruanda) y obtienen en conjunto 554 millones; finalmente, la Gestora ha aprobado 22 proyectos destinados a países de Asia (17 de ellos en India y el resto en Indonesia, Tíbet, Timor Oriental, Indonesia y Filipinas), por valor de 575 millones.

El fondo de cooperación financiará también 17 proyectos a desarrollar en Euskadi por una cuantía de 277 millones, en las áreas de la sensibilización y educación al desarrollo. Con el resto de ayudas se ha dotado de partidas económicas varios convenios institucionales para prestar ayuda sanitaria en el Tercer Mundo, formar posgraduados en Latinoamérica y participar en el informe sobre las lenguas del mundo.

*Fuente: EL MUNDO, 27 de Diciembre de 1998.*

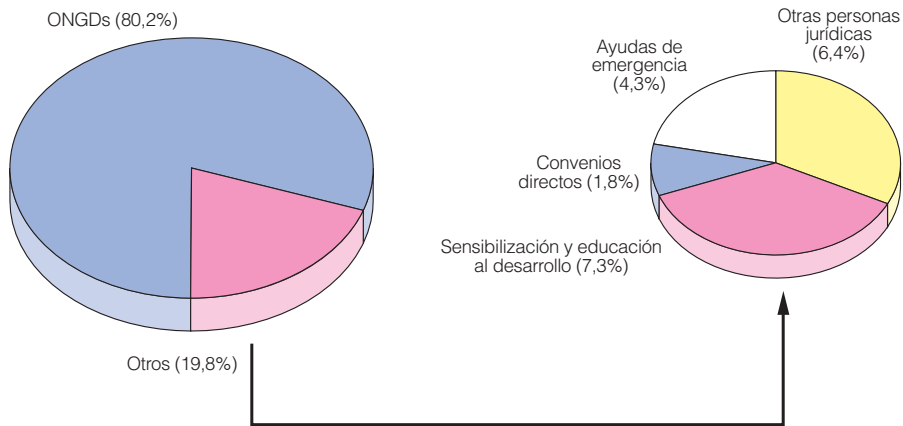
### **Proyectos aprobados y subvenciones concedidas a ONGD por el Gobierno Vasco (1988-1996)**

<b>Años</b>	<b>Proyectos</b>	<b>% sobre el total de proyectos</b>	<b>Subvenciones (miles pesetas)</b>	<b>% sobre las subvenciones</b>
1988	33	82,5	277.110	95,7
1989	31	93,9	421.844	98,1
1990	58	93,6	858.859	96,5
1991	61	84,7	813.550	85,4
1992	54	90,0	841.157	85,7
1993	33	75,0	621.690	61,1
1994	50	83,3	801.681	87,1
1995	62	72,1	1.077.495	77,3
1996	69	65,7	1.392.374	60,4
<b>TOTAL</b>	<b>451</b>	<b>80,2</b>	<b>7.105.760</b>	<b>77,4</b>

*Fuente: Memoria Gobierno Vasco 1988-1997 (1997).*

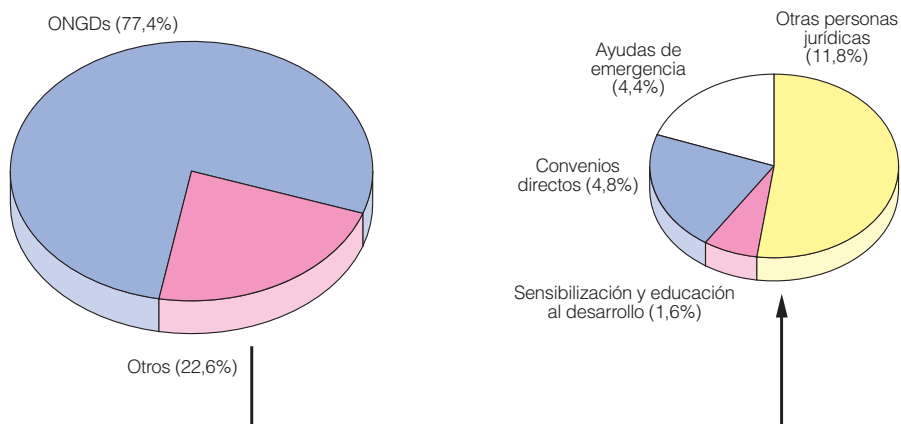


## Distribución de los proyectos aprobados (1988-1996)



Fuente: Memoria Gobierno Vasco 1988-1997 (1997).

## Distribución de las subvenciones concedidas (1988-1996)



Fuente: Memoria Gobierno Vasco 1988-1997 (1997).

### —Cooperación municipal

Los municipios son la institución más cercana y permeable a la sociedad, característica que les permite amplias oportunidades en el terreno de la sensibilización y participación ciudadanas en la cooperación para el desarrollo. Además, la especificidad de sus funciones administrativas, más ligadas a los servicios colectivos, puede ser útil para

promover una cooperación que busque la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo local y el fomento de procesos de descentralización o de fortalecimiento institucional en los países del Sur.

Por todo ello, no son pocas las voces que reclaman un lugar privilegiado para la cooperación municipal en el ámbito de la cooperación al desarrollo, resaltando la importancia de lo que *«puede llegar a ser el espacio más adecuado para promover, desde las bases sociales conscientes, un proceso de cooperación que supere las dificultades, errores y fracasos que hasta ahora han marcado la cooperación del Norte con los países del Sur»* (Guía municipal para la cooperación». Vitoria-Gasteiz, 1990).

En el Estado español, hay que señalar que más de 460 organismos locales (ayuntamientos, diputaciones y cabildos) realizan actualmente actividades de cooperación. En conjunto, la gestión de los gobiernos locales en 1997 ascendió a 9.751 millones de pesetas, lo que supuso un incremento del 30% respecto de 1996. Entre las entidades corporativas de mayor tamaño, solamente los ayuntamientos de Sevilla y Vitoria-Gasteiz han llegado a cumplir el compromiso de destinar el 0,7% de sus presupuestos a la cooperación al desarrollo.

#### **Cooperación al desarrollo por parte de 6 municipios** (en millones de pesetas)

	<b>AOD 1997</b>	<b>Presupuesto total 1997</b>	<b>% sobre presupuesto 1997</b>	<b>% sobre presupuesto 1996</b>
<b>Sevilla</b>	419	59.847	0,70	0,62
<b>Madrid</b>	1.448*	280.624	0,52	0,52
<b>Vitoria</b>	144	27.638	0,52	0,88
<b>Zaragoza</b>	319	64.209	0,50	0,50
<b>Barcelona</b>	392	264.194	0,15	0,23
<b>Valencia</b>	65	71.913	0,09	0,24

\* La cifra facilitada por el Ayuntamiento de Madrid (Memoria 1997) es de 1.702 millones, pero en esta partida incluyen 255 millones para ayudas a inmigrantes en España, que han sido excluidos ya que el CAD no permite su contabilización como AOD.

Fuente: PACI Seguimiento 1997 e información solicitada a los ayuntamientos.

Las vías concretas de la cooperación municipal son múltiples, siendo algunas de las más habituales los hermanamientos entre municipios, la cofinanciación de proyectos

presentados por las ONGD y los Fondos de Cooperación y Solidaridad.

Los **hermanamientos entre municipios** son una de las principales posibilidades de cooperación directa para los ayuntamientos, al tiempo que permiten la participación de la ciudadanía en campañas de solidaridad y cooperación al desarrollo. Además, las ONGD pueden tomar parte activa en los hermanamientos, asesorando y coordinando las colaboraciones entre entidades locales.

Planteados en sus inicios como mecanismos para promover relaciones horizontales y de amistad entre los pueblos, los hermanamientos entre municipios han favorecido la concreción de la ayuda al desarrollo a nivel local, siendo en muchos casos la forma en que pequeñas localidades han tomado contacto con las realidades del Sur.

Un hermanamiento efectivo implica la participación plena de todos los sectores de ambas comunidades (escuelas, organizaciones laborales, partidos políticos, grupos de mujeres, jóvenes, cooperativas) para potenciar una relación directa que, lejos del asistencialismo, reconozca los problemas estructurales e implique una acción política y social a favor del desarrollo. Aunque en algunos casos su puesta en práctica no ha llegado más allá de una declaración de intenciones, en otros ha ido cristalizando en apoyo económico a proyectos de desarrollo, intercambios culturales, etc.

### **Hermanamientos de municipios vascos**

La cuarta parte de los municipios vascos está hermanada con 90 ciudades del mundo, y una de las razones fundamentales parece ser la solidaridad. Así, más del 45% de los hermanamientos se han establecido con África y más del 20% con América (en su mayor parte, países de Centroamérica y Caribe).

La práctica totalidad de los hermanamientos africanos se ha establecido con las dairas (poblados de tiendas de campaña en el desierto) de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), debido a una iniciativa del grupo parlamentario vasco «Paz en el Sáhara» y a la respuesta que por parte de los ayuntamientos tuvo ese llamamiento. Además de ayudar con apoyo económico y educativo al pueblo saharauí, se trata de respaldar su derecho a la autodeterminación y contribuir a que se lleve a cabo el proyectado referéndum entre los habitantes de la que antaño fuera colonia española.

*Fuente: EL MUNDO, 14 de noviembre de 1998.*

## Propuesta de Euskal Fondoa para homogeneizar las convocatorias de cooperación

La realización de convocatorias para cofinanciar proyectos de cooperación ha sido una de las principales modalidades de cooperación de los ayuntamientos. Las convocatorias han permitido apoyar una multiplicidad de proyectos y, en esa medida, han tenido resultados positivos para las comunidades beneficiarias; también han favorecido la aparición o consolidación de ONGD, lo que —de entrada— es un indicador de auge de la solidaridad con el Sur. Aún así, cabe examinar críticamente las convocatorias y deducir que:

- El sistema de convocatoria se traduce con frecuencia en una escasa implicación de las instituciones locales, que se limitan a financiar proyectos.
- Las convocatorias producen una extrema dispersión y fraccionamiento de la cooperación de los ayuntamientos.
- La multiplicación de convocatorias con normativas divergentes ha complicado (creemos que inútilmente) la gestión de proyectos por parte de las ONGD.

En definitiva, se requiere una serie de medidas correctoras que permitan hacer de las convocatorias un instrumento eficaz en la gestión de la cooperación descentralizada.

Las propias ONGD han presentado en diversas ocasiones una serie de recomendaciones destinadas a mejorar las convocatorias, en particular los aspectos que afectan la gestión de los proyectos. La Primera Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada, coorganizada por la Coordinadora estatal de ONGD y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (Getafe, 1996), permitió un fructuoso intercambio entre ONGD, Fondos e Instituciones Locales.

La presente propuesta de Euskal Fondoa —Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes— a los ayuntamientos se inserta en la reflexión iniciada por las ONGD y en especial por la Coordinadora de ONGD de Euskadi. La propuesta pretende homogeneizar las convocatorias en cuanto a esquema, transparencia de criterios y sobre todo, instrumentos y formatos (de solicitud, de presentación de proyectos, de seguimiento).

La propuesta incluye indicaciones y formatos para cada uno de los siguientes apartados:

1. Preámbulo
2. Objeto de la convocatoria
3. Entidades solicitantes
  - Tipo de entidades que pueden concurrir
  - Requisitos que se exigen a las entidades
4. Proyectos
  - Requisitos de los proyectos
  - Criterios de valoración

5. Características de las subvenciones
  - Montos mínimos y máximos de las subvenciones
  - Gastos subvencionables
6. Procedimiento de solicitud
7. Procedimientos de estudio y selección de proyectos y resolución de la convocatoria
8. Protocolo posterior a la aprobación
  - Compromiso o convenios a suscribir
  - Abono de la subvención
  - Características del seguimiento
  - Compromiso de información y sensibilización

*Fuente: Propuesta para la homogeneización de convocatorias de cooperación. Euskal Fondoa. En: Arias Robles, Marta (1997). Situación actual de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores? IUDC – UCM. Madrid.*

Por otra parte, la proliferación de programas de cooperación a nivel local —muchos de ellos basados en la lógica de sumar microproyectos— ha conllevado el riesgo de que se dispersen las actuaciones y crezca la carga burocrática para las ONGD (más proyectos pero más pequeños, por tanto más informes a presentar para un mismo monto total de financiamiento), al tiempo que disminuye la efectividad del impacto de la ayuda.

Para dar respuesta a estas y otras dificultades asociadas a la cooperación local fueron creados los **Fondos de Cooperación y Solidaridad**, con el fin de aglutinar esfuerzos, coordinar acciones comunes y disponer de un espacio de encuentro para participar más activa y eficazmente en el mundo de la cooperación. El pionero fue el «Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament», creado en 1986 y que en su décimo aniversario contaba con 177 socios (157 de los cuales son ayuntamientos) y un presupuesto cercano a los 430 millones de pesetas. Años después fueron constituidos el Euskal Fondoa (1988), Fons Valenciá (1992), Fons Mallorquí y Fons Menorquí (1993).

Sus principales ventajas parten de la caracterización de los Fondos como estructura especializada en la gestión de la cooperación municipal: ésta se lleva a cabo de manera unificada con lo que se reduce costes y se simplifica los procedimientos de control económico, al tiempo que se logra mecanismos estables de análisis, seguimiento y evaluación de proyectos, y se dota de mayor continuidad a las acciones.

Los Fondos también son un instrumento útil para homogeneizar las convocatorias e informes, contribuyen a la consolidación de los programas de cooperación —el compromiso es más estable pues la incorporación al Fondo se adopta por resolución del pleno municipal— y ayudan a combatir la dispersión de la cooperación.

Con la intención de dotar de mayor fuerza a sus acciones, intercambiar experiencias, homogeneizar procedimientos y difundir su trabajo, se ha creado recientemente la *Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad*, que agrupa los Fondos actualmente existentes y asume su representación conjunta. Tiene como uno de sus objetivos el impulsar la cooperación descentralizada en el marco de la ayuda nacional e internacional al desarrollo.

#### **4. LA COORDINADORA DE ONGD DEL ESTADO ESPAÑOL**

Las ONGD del Estado español fundaron en 1982 un organismo unitario y pluralista sin equivalencia en Europa, la Coordinadora de ONGD, que ha mostrado ser punto de referencia e instrumento clave para la extensión del movimiento de cooperación no gubernamental. Esta entidad ha logrado establecer una coordinación estable entre las ONGD, en torno a tres metas principales:

- a) Lograr que el gobierno destine el 0,7% del PNB a la ayuda oficial al desarrollo.
- b) Conseguir la aprobación de una ley de cooperación que apoye y regule la actividad de las ONGD.
- c) Obtener del Estado facilidades de tipo fiscal, cambiario, de régimen laboral y previsional, para el trabajo de las ONGD.

Siendo uno de sus objetivos llegar a ser un interlocutor válido en las relaciones con la administración pública, la Coordinadora ha centrado buena parte de sus esfuerzos en conseguir un diálogo más institucionalizado con la administración, no sólo para que se aumenten los volúmenes de cofinanciación sino también para resolver los serios vacíos legales que dificultan su labor.

Por otra parte, desde el momento en que el Estado español ingresó en la Comunidad Europea, la Coordinadora envía un representante al Comité de Enlace entre las ONGD y la Comisión europea, y participa en sus diversos grupos de trabajo.

La Coordinadora de ONGD del Estado español se propone establecer formas de colaboración que permitan mejorar la cooperación internacional al desarrollo y apoyar la realización de proyectos de desarrollo de forma conjunta con los países del Tercer Mundo, poniéndose énfasis en los intereses objetivos de estos pueblos, intentando no crear relaciones de dependencia.

También aspira a intensificar el papel de las ONGD como formadoras de opinión, realizando acciones de sensibilización dirigidas tanto a la opinión pública nacional e internacional como a las fuerzas sociales y políticas, la administración central y autonómicas.

Para lograrlo, la Coordinadora se estructura en:

- La *Asamblea General*, compuesta por todas las ONGD miembros de la Coordinadora.
- La *Junta Directiva*, compuesta por 4 miembros elegidos por la Asamblea.
- Cinco unidades operativas* (proyectos, cofinanciación, voluntariado, estudios y políticas de desarrollo, cuestiones alimentarias y de urgencia), que se coordinan con las unidades del Comité de Enlace UE-ONGD.

### **Historia de la Coordinadora de ONGD del Estado español\***

La Coordinadora de ONGD españolas nació en 1980, aunque las pocas ONGD existentes en esos momentos venían trabajando desde hacía tres décadas con algún tipo de vinculación. La primera campaña conjunta emprendida por nueve ONGD se realizó en 1981 y tuvo como objetivo solicitar al Gobierno que destinara el 0,7% del Producto Nacional Bruto a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En las primeras reuniones con el Gobierno, realizadas durante el año 83, se planteó la necesidad de trabajar de forma conjunta estableciendo unas bases compartidas en cuanto a la cooperación con el Sur, básicamente en torno a proyectos de desarrollo y de sensibilización. Durante 1984, el diálogo de la Coordinadora con la Administración tuvo como referente el estudio presentado por la Comisión de Exteriores del Senado sobre las políticas de cooperación con los países del Tercer Mundo.

La Coordinadora se adhirió en 1985 a la primera campaña internacional de recogida de fondos para ayudar a Etiopía, sumándose al envío de alimentos con el aporte de 355 toneladas de galletas con alto contenido proteico. Se inició también un

proyecto conjunto de sanidad, que implicó la creación y puesta en marcha de varios dispensarios.

En ese mismo año, pocos días antes de que se firmara la entrada del Estado español en la Comunidad Europea, un grupo de parlamentarios europeos y de organizaciones no gubernamentales españolas iniciaron las primeras reuniones con la Comisión Europea para informarse sobre las relaciones de ésta con las ONGD de los Estados miembros.

El ingreso del Estado español a la Comunidad Europea en 1986 significó para la Coordinadora ampliar sus contactos con otras ONGD europeas, y evidenció la necesidad de una interrelación más estrecha entre las ONGD españolas. En este año se aprobaron los estatutos de la Coordinadora y posteriormente, en diciembre de 1986, fue reconocida como Federación de las Asociaciones miembros. Desde entonces, el número de ONGD integrantes ha venido creciendo año con año, hasta situarse en 93 durante 1996.

*Fuente:* Coordinadora de ONGD-España (1986).

\* Para más información dirigirse a: Coordinadora de ONG para el Desarrollo España C/ de la Reina, N.º 17 - 3.º Madrid 28004. Tel. 91-521 09 55 / Fax 91- 521 38 43. Correo electrónico: [congde@nodo50.org](mailto:congde@nodo50.org) / WEB: [www.nodo50.org/congde](http://www.nodo50.org/congde)

### **Llamamiento de la Coordinadora estatal de ONGD sobre la Cooperación al Desarrollo**

En junio de 1986 la Coordinadora realizó su presentación oficial en la sociedad con un llamamiento donde solicitaba al Gobierno, parlamentarios, fuerzas políticas y sociales, medios de comunicación y opinión pública, que se comprometieran a:

1. Caminar decidida y progresivamente hacia el objetivo fijado de transferir al menos un 0,7% del PNB a los países en vías de desarrollo, en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.
2. Aumentar los fondos para la cooperación a través de las ONGD, que han demostrado una mayor flexibilidad y conocimiento de las necesidades de los habitantes del Tercer Mundo, frente a otras formas de cooperación.
3. Elaborar una política de cooperación vinculada a los Derechos Humanos a nivel de Estado y concertada por todo el arco parlamentario.
4. Formular una Ley de Cooperación que dé la necesaria cobertura legal a todas las actividades enmarcadas en ésta, y un Estatuto del Cooperante que atienda a su profesionalidad, agilidad en la selección y envío, formación y condiciones formales en el campo social y económico.



5. Institucionalizar los cauces de diálogo con las ONGD y establecer una amplia comisión en la que, participando gobierno, sindicatos, administraciones autonómicas y locales junto a las ONGD, se pudieran discutir y elaborar las líneas de la cooperación española.
6. Primar a las ONGD en los procesos de identificación de estudios de factibilidad de proyectos de desarrollo frente a consultings o empresas privadas, a fin de garantizar una mayor atención a las necesidades de los pueblos del Tercer Mundo.
7. Apoyar, legislativa y operativamente, la Operación Supervivencia, al igual que lo han hecho distintos Parlamentos europeos.
8. Prestar atención cualificada a la investigación, estudio, información y documentación sobre la cooperación al desarrollo, para elevar el conocimiento y la conciencia de todos los españoles frente a este problema.
9. Fundamentalmente con las ONGD, implicarse en un amplio proceso de educación para el desarrollo que, a través de los medios de comunicación de servicio público, contribuya a ampliar la solidaridad española con todos los países del Tercer Mundo.

*Fuente: Coordinadora de ONGD-España (1986).*

### **Las relaciones entre las ONGD**

Para alcanzar sus objetivos, las ONGD procurarán trabajar de modo coordinado y con espíritu de colaboración con otras ONGD, evitando el trabajo aislado, la competitividad entre ellas y la duplicidad de las tareas. Las ONGD no llevarán a cabo ninguna crítica ni denuncia contra otras organizaciones sin explicar los motivos y señalar las instituciones concretas a las que se refieren.

La coordinación del trabajo de las ONGD debe tener las siguientes características:

- Respetar la autonomía de objetivos, medios humanos y financieros, y filosofía de cada organización miembro.
- Facilitar la comunicación entre las organizaciones e informar sobre los temas comunes de interés para las mismas.
- Favorecer actuaciones conjuntas entre las organizaciones.
- Promover el estudio y debate conjuntos sobre los principios, actuaciones, objetivos, planteamientos, etc. en el ámbito de la cooperación.

- Favorecer la promoción y defensa de los intereses de la cooperación y el desarrollo de los pueblos del Sur ante terceros (organismos internacionales, gobiernos, países, otras federaciones e instituciones).
- Coordinar acciones dirigidas a la opinión pública nacional e internacional, a las fuerzas sociales y políticas, a las Administraciones Públicas.

Para la buena realización de estos objetivos, las ONGD se comprometen a participar activamente en todas las estructuras de coordinación de las que formen parte.

*Fuente: Código de Conducta de las ONGD. Coordinadora de ONGD-España y Coordinadora de ONGD-Euskadi(1998).*

## 5. LA COORDINADORA DE ONGD DEL PAÍS VASCO

Entre 1982 y 1988 las ONGD vascas realizaron tres campañas de recogida de firmas, a favor de que las entidades públicas destinaran el 0,7% de sus presupuestos a la cooperación al desarrollo. Habiendo confluído en dichas acciones un número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales, las 15 ONGD existentes a finales de 1988 acordaron dotarse de mecanismos de articulación, que les permitieran realizar de manera consensuada la asignación y seguimiento de los fondos públicos destinados a la ayuda al desarrollo, estableciendo de esta manera los precedentes de lo que un año después sería la Coordinadora de ONGD del País Vasco.

Efectivamente, a mediados de 1989 y una vez que el gobierno hubiera creado la oficina técnica encargada de la ayuda al desarrollo, las ONGD de Bizkaia decidieron estabilizar su coordinación y extenderla posteriormente a las ONGD de Gipuzkoa y Araba, creando la Coordinadora de ONGD del País Vasco con las siguientes finalidades:

- Colaborar para aumentar y mejorar la cooperación internacional.
- Reflexionar sobre cuestiones de interés común.
- Proponer y coordinar acciones de sensibilización.
- Dinamizar la constitución de grupos operativos.
- Favorecer la creación de ONGD.

Esta coordinadora integra actualmente 85 ONGD, algunas de ellas ubicadas en los tres territorios de la Comunidad Autónoma Vasca y otras en dos o en uno solamente, disponiendo todas ellas de plena autonomía en su funcionamiento.

Desde su origen, la Coordinadora ha venido realizando una labor de interconexión entre las ONGD que la integran y

de interlocución con las instituciones, logrando la presencia de seis representantes y el presidente de la misma en el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi. Como tal, no tiene proyectos de cooperación en países del Sur, sino que centra sus esfuerzos en la concientización, información y formación hacia la solidaridad de la sociedad vasca.

En los últimos cinco años la Coordinadora ha desarrollado tres campañas dirigidas a los ayuntamientos (1994, 1996 y 1997-98), para que éstos compartan y coordinen recursos para apoyar proyectos de desarrollo, logrando que 102 corporaciones locales, de un total de 251 existentes en el país, realizan actividades de cooperación y solidaridad.

### **Objetivos de la Coordinadora de ONGD del País Vasco**

- Promover la sensibilización, formación y concienciación de la sociedad vasca, acerca de las realidades de los países del Sur.
- Posibilitar un ámbito de reflexión común acerca de la cooperación que se está haciendo.
- Promover en el País Vasco valores de tolerancia y solidaridad entre pueblos y culturas.
- Dar a conocer a la opinión pública el trabajo realizado y el que queda por realizar en las ONGD.

*Fuente:* Coordinadora de ONGD-Euskadi.

### **Funcionamiento de la Coordinadora de ONGD del País Vasco\***

La *Asamblea General* se reúne anualmente y es el principal órgano de gobierno. La *Junta de Gobierno* se reúne mensualmente y está compuesta por el presidente, secretario, tesorero y los tres delegados territoriales. Además, en cada uno de los tres territorios históricos se celebran periódicamente las *Asambleas territoriales*.

La coordinadora se organiza en base a grupos reducidos, integrados de manera voluntaria por miembros de las ONGD:

- Grupo de Medios de Comunicación.* Dan expansión de la labor realizada por la Coordinadora a través de los medios de comunicación.
- Grupo Instituciones.* Realiza contactos y conversaciones con las Instituciones que componen el marco social en el que las ONGD actúan.

—*Grupo Campaña Municipal.* Informa y realiza acuerdos con los diversos Ayuntamientos para elaborar una Cooperación coordinada y coherente.

—*Grupo Educación para el Desarrollo-Sensibilización:* Su labor es hacer comprender la necesidad de una educación activa y comprometida con la defensa de los Derechos Humanos, la paz y la dignidad de los pueblos, evitando cualquier tipo de marginación por etnia, credo o sexo, y toda interpretación eurocentrista del mundo.

*Fuente:* Coordinadora de ONGD-Euskadi.

\* Para más información, dirigirse a: Coordinadora de ONGD de Euskadi C/ Iparraguirre 73 Bilbao 48012. Tel. y Fax 94-443 61 48. Correo electrónico: [coordongd-eus@eusnet.org](mailto:coordongd-eus@eusnet.org)

# **4**

## **Relaciones entre ONGD e instituciones públicas**

## **1. RELACIONES ENTRE LAS ONGD Y LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES**

Aunque las ONGD perfilan su acción de manera independiente de los Estados, no pueden prescindir de los gobiernos para llevarla a cabo. Por un lado, está el marco legal en que operan, que rige desde su constitución y funcionamiento como entidades jurídicas y fiscales, hasta el encuadre legal de su personal, sus visados y su protección, cuando la hay, en el extranjero. Por el otro, las ONGD se mueven en el marco de las relaciones internacionales y afectan, de un modo u otro, las relaciones del gobierno del país de origen con el del país donde se realizan sus proyectos.

Parece ser un hecho la importancia que los propios gobiernos de los países desarrollados atribuyen cada día más a las ONGD, en sus políticas de cooperación y en la canalización de fondos con ese destino. La evolución de estas relaciones varía según las circunstancias históricas, políticas y económicas de cada país, pero se puede afirmar que existe una relación de interpenetración e influencias cruzadas, no exenta de tensiones.

La mayor canalización de fondos públicos a través de las ONGD y la creciente importancia de éstas en la política nacional de cooperación, es el resultado de una larga serie de presiones sobre las instituciones estatales, así como de campañas y acciones de concienciación pública realizadas por las ONGD. Pero, por otro lado, también los gobiernos han deducido que, dado que las ONGD intervienen en sus rela-

ciones con los países en desarrollo, es preferible contar con ellas que actuar en contra o ignorarlas.

La historia particular de cada país del Norte —su evolución política y económica interna, su nivel de compromiso con el desarrollo y sus intereses en los países del Sur— ha introducido variaciones notables en las relaciones entre las ONGD y los gobiernos. No obstante, desde principios de los años ochenta se ha generalizado el establecimiento de Unidades de Enlace con las ONGD en los ministerios o agencias de cooperación, en un proceso de institucionalización de estas relaciones que ha alcanzado incluso a estructuras supra-gubernamentales, como la Unión Europea. Por su parte, las ONGD han establecido órganos de concertación (coaliciones, colectivos o coordinadoras) para presentar posiciones comunes en el diálogo abierto con los gobiernos.

Además de los resultados obtenidos en términos de cofinanciación de proyectos y actividades de las ONGD, el diálogo con los Gobiernos les ha permitido encarar otros problemas de su quehacer cotidiano, tales como los aspectos legales, fiscales y cambiarios de su trabajo, la seguridad social del personal, su estatuto legal y amparo en el extranjero, la coordinación de esfuerzos en las operaciones de emergencia, etc.

Pese a la relación —aparentemente fluida y relativamente institucionalizada— de los gobiernos y las ONGD del Norte, y pese a que éstas gozan en la mayoría de los países de un estatuto (informal) de interlocutores del gobierno en asuntos de cooperación, buena parte de las organizaciones coinciden en que las opiniones de las ONGD aún resultan marginales para las entidades gubernamentales, a la hora de decidir la política de cooperación y mucho más, a la hora de definir su orientación en materia de relaciones políticas y económicas internacionales. No extraña, por tanto, que uno de los aspectos centrales en los esfuerzos concertados de las ONGD sea cómo lograr una influencia significativa en el diseño de las políticas gubernamentales de cooperación.

## **ONGD y Unión Europea**

La colaboración de las ONGD con la Unión Europea adquirió niveles institucionales a partir de 1976, año en que ésta estableció:

- a) Un *programa de cofinanciación a las ONGD*, con una línea de presupuesto específica para aportar fondos a

las actividades de las organizaciones de los países miembros, tanto en proyectos en el terreno como en la sensibilización de la opinión europea, y en la canalización de ayuda alimentaria y de emergencia a los países en desarrollo.

- b) Un *Comité de Enlace*, cuya función principal es instigar la coordinación y la comprensión creciente entre ONGD de ideologías diferentes establecidas en la Unión Europea.

Desde esa fecha, la representación institucional de las organizaciones no gubernamentales europeas en los órganos comunitarios se realiza a través del **Comité de Enlace** (CLONGD), cuyos objetivos principales son:

- Favorecer la identificación y el reconocimiento oficial de las ONGD por las instituciones de la Unión Europea.
- Actuar como centro de recogida y distribución de la información sobre temas de desarrollo, facilitando la misma a las ONGD.
- Facilitar y mejorar el acceso de las ONGD a los recursos para el desarrollo.
- Promover el diálogo, la cooperación, el apoyo mutuo y el intercambio de ideas y experiencias entre las ONGD.
- Fomentar la independencia, la pluralidad y la diversidad de las ONGD europeas y su papel en la sociedad civil.
- Contribuir a la definición de la cooperación para el desarrollo de la UE y de otras políticas que tengan influencia en la relación de la UE con los países del Sur.
- Impulsar la imagen y la influencia de las ONGD europeas en los foros oficiales y públicos, identificando y haciendo público el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.

El CLONGD está formado por los representantes de las plataformas nacionales de ONGD de cada uno de los estados miembros y contaba inicialmente con cinco grupos de trabajo: cuestiones alimentarias, ayuda de emergencia, voluntariado, cofinanciación de los proyectos de desarrollo y educación para el desarrollo. Desde 1986 existe un sexto grupo que trata la política de desarrollo y cuestiones tales como la política agrícola comunitaria, el apartheid, el racismo, el proceso de pacificación en Centromérica, etc. Además, un representante de la Comisión Europea participa en las reuniones bimensuales del Comité de Enlace.



La *Asamblea General de ONGD europeas* es convocada anual y conjuntamente por la Comisión Europea y el CLONGD, con el objeto de dar a conocer sendos informes sobre sus actividades en materia de cooperación al desarrollo. Además, el papel creciente del Comité de Enlace justificó que en 1982 se creara un *Secretariado Permanente* de carácter administrativo y ejecutivo.

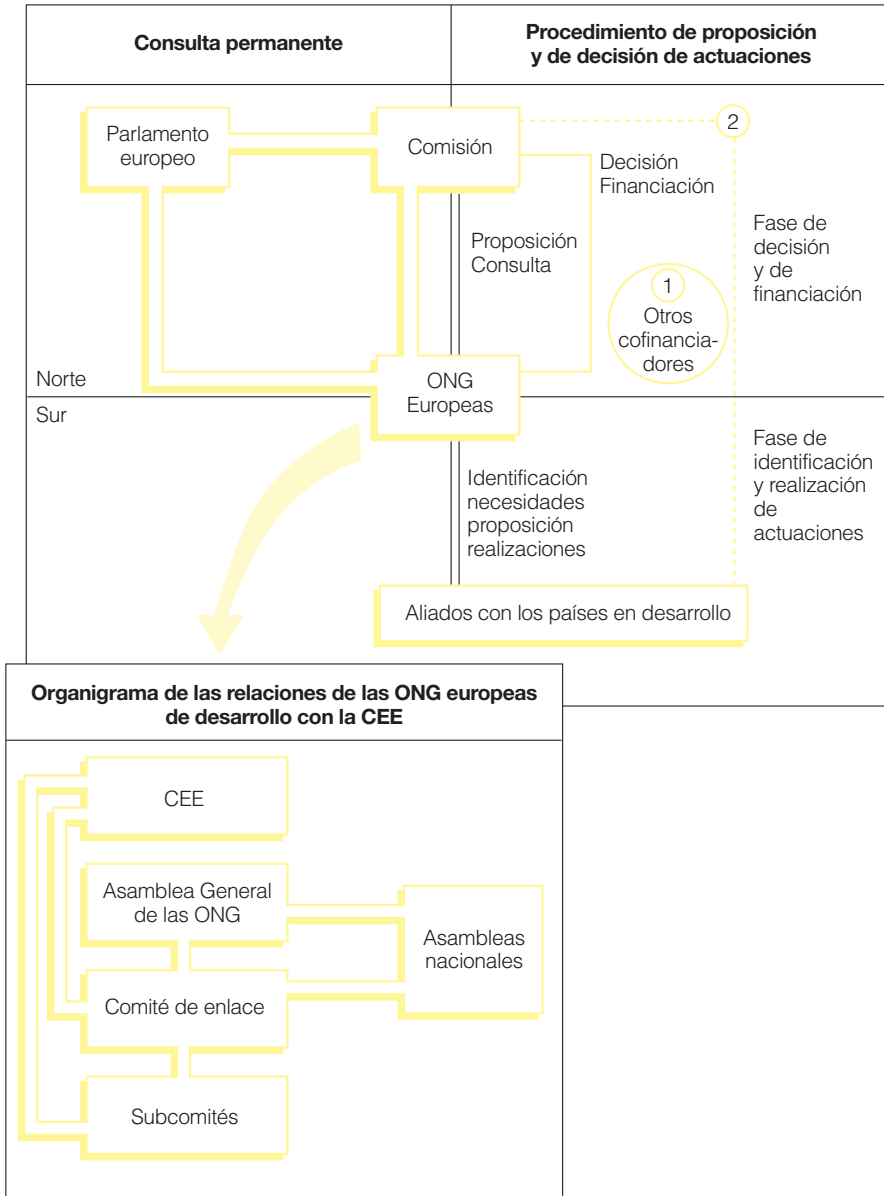
No obstante la existencia del Comité de Enlace, las ONGD europeas aún se enfrentan al reto de mejorar la representación de sus intereses en Bruselas. Para ello realizan actividades de presión política en dos direcciones:

- La negociación continua con la Comisión sobre las condiciones de la cofinanciación y otros temas relativos al acceso de las ONGD a fondos europeos (en el entendido de que las organizaciones no gubernamentales han de participar en la determinación de objetivos, orientaciones y metodología de los proyectos).
- La observación crítica de las políticas llevadas a cabo por la Unión Europea y sus consecuencias sobre los países en desarrollo, así como actividades de presión para mejorar la posición de estos países en la economía mundial.

Por otro lado, el CLONGD es una estructura eficaz en aquellas acciones en las que existe un acuerdo entre las organizaciones europeas, pero lo es menos en la acción política debido a las profundas diferencias entre las mismas. La constatación de esta situación llevó, a finales de los años 80, a la creación de redes que agruparan organizaciones de la misma ideología política o religión. Así surgió EUROSTEP (agrupación de ONGD laicas), CIDSE (Confederación de ONGD Católicas Europeas y Americanas), APRODE (Asociación de Organizaciones de Desarrollo Protestantes de Europa), EECOD (Organizaciones de Desarrollo Ecuménicas Europeas) y EURODAD (Red Europea de Investigación en Deuda y Desarrollo).

En un panorama tan diverso como el de las ONGD europeas, la coordinación de iniciativas que las redes llevan a cabo —en torno a campañas específicas como las realizadas contra la deuda externa o los residuos tóxicos— es un importante contrapeso a la habitual dispersión de esfuerzos.

## La cooperación entre la Unión Europea y las ONGD



- (1) Puesto que las ONGD obtienen frecuentemente subvenciones de algunas instituciones (estados miembros, agencias de Naciones Unidas, etc.) para financiación de actuaciones de desarrollo.
- (2) Puede establecerse colaboración directa entre estructuras no gubernamentales del Sur y la Comisión, a través de las delegaciones de ésta en aquellos países, para ciertas actuaciones, como las ayudas de urgencia.

*Fuente:* P. Galand (1988).

## ONGD y Gobierno español

El Gobierno español tomó las primeras medidas importantes para la organización de la cooperación al desarrollo en 1985, con la creación de la SECIPI y posteriormente de la AECL. Es a partir de esas fechas que se inicia una relación política regular entre la administración y las ONGD, que se verá reforzada con la entrada del Estado español en la Comunidad Europea en 1986 y en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a finales de 1991.

Durante los primeros años, las relaciones entre las ONGD y el Gobierno se caracterizaron por el desconocimiento mutuo del trabajo de ambos. La ausencia de canales institucionalizados de comunicación, la frecuente rotación en los altos cargos de los organismos oficiales y el fracaso de la tarea de crear una cooperación al desarrollo moderna y eficaz, impidieron que las ONGD vieran reconocida su función y obtuvieran apoyo institucional para su trabajo.

La falta de información y la escasa participación en los recursos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo, han constituido dos de las tradicionales preocupaciones de las ONGD en sus relaciones con las instituciones oficiales, hasta que las movilizaciones sociales de 1994 —propiciadas por la audaz iniciativa de la Plataforma por el 0,7%— lograron aumentar de manera significativa la ayuda pública para el desarrollo y pusieron sobre el tapete las demandas principales de las ONGD: mayores recursos para la realización de proyectos de desarrollo, mayores cuotas de protagonismo en la formulación de las políticas y establecimiento de mecanismos institucionales adecuados.

En la búsqueda de una mayor comunicación con la administración, las ONGD han estado abiertas a realizar diversas actividades conjuntas en el ámbito de los proyectos de desarrollo, sobre todo en el seguimiento y evaluación de los mismos. No obstante, la opacidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (no existe una partida de los Presupuestos Generales del Estado en la que figuren el conjunto de los fondos públicos destinados a la cooperación) y la ausencia de información amplia por parte del Gobierno, han seguido dificultando a las ONGD el conocimiento de la política oficial de cooperación y su participación en la definición y supervisión de los programas públicos de desarrollo.

Durante mucho tiempo ha preocupado a las ONGD del Estado español la ausencia de una legislación sobre cooperación que les proporcione un marco más favorable para

realizar su trabajo, tal y como existe en otros países de la Unión Europea. Pues bien, en junio de 1998 fue aprobada la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo**, tras diez meses de trámite parlamentario, casi tres años de discusión social y una década después de que las ONGD comenzaran a reclamarla.

La Coordinadora estatal de ONGD, que siguió de cerca el proceso aportando sugerencias y enmiendas, dialogando con los parlamentarios y trasladando el debate a las propias organizaciones y la opinión pública, considera que la ley contiene elementos positivos que mejoran la cooperación española, aunque presenta también aspectos negativos y sobre todo, indefiniciones y fórmulas de compromiso que convierten en decisivos los reglamentos, desarrollos e interpretaciones posteriores. Según la Coordinadora, *«con esta ley podría hacerse una cooperación solidaria, pero también se puede hacer una cooperación insolidaria, pues el margen de interpretación de aspectos muy centrales es muy amplio»*.

### **La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Estado español)**

A juicio de la Coordinadora estatal de ONGD, los **aspectos más positivos** del texto son:

- La propia existencia de una ley que regule la actividad y el sector.
- El fortalecimiento de la responsabilidad y dirección políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores en la política de cooperación, lo que podría implicar un avance en la unidad de dirección y coherencia entre los distintos departamentos.
- La inclusión de la planificación plurianual mediante los planes directores que se elaborarán cada cuatro años, lo que podría mejorar el sistema de gestión y programación de la ayuda.
- El reconocimiento jurídico y político de las ONGD como instituciones con un papel activo en la cooperación para el desarrollo.
- La inclusión de la sensibilización, la educación para el desarrollo y el comercio justo como campos de la cooperación oficialmente reconocidos y valorados.
- La inclusión de la evaluación de todos los instrumentos y programas de ayuda al desarrollo, como una acción sistemática e independiente.
- La inclusión del criterio de «no afán de lucro» en todas las actividades subvencionadas.

- La creación de una línea de microcréditos que podría tener un contenido social.
- La mayor participación del Parlamento en la definición de la política de cooperación.
- Una correcta definición de la cooperación para el desarrollo: *conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones... Impulsará procesos de desarrollo que atiendan la defensa y protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social y la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional. Art. 1).*
- La eliminación de la coletilla «y aquellas otras de reconocido prestigio y tradición» en la definición de ONGD, lo cual elimina una referencia que permitía una gran arbitrariedad y contribuía a aumentar la confusión sobre lo que son las ONGD.
- La inclusión del compromiso de elaboración de un estatuto del cooperante.

Ahora bien, el texto contiene también **aspectos negativos**:

- La referencia a la promoción de la economía española como un objetivo de la ayuda.
- El Consejo de Cooperación ve recortadas algunas de sus funciones y no existe una garantía de interlocución adecuada con la administración, pues no se especifica el rango mínimo de los representantes de ésta.
- La inclusión del fomento del sector privado entre las prioridades sectoriales, ya que no garantiza que se dirija a iniciativas como las cooperativas, microempresas y pequeñas empresas, que son las que beneficiarían a los sectores de población más desfavorecidos.
- La confusa y ambigua redacción del artículo 28 en lo referente a créditos concesionales.
- La falta de priorización de los países menos avanzados en las prioridades geográficas.
- La escasa selección de prioridades sectoriales.
- La inclusión de las operaciones de mantenimiento de la paz.
- El olvido de la política europea de cooperación.

*Fuente:* Coordinadora de ONGD España (1998).

La conformación de un **Consejo de Cooperación**, con amplia representación social, fue una de las reivindicaciones centrales del movimiento en torno al 0,7% y de las ONGD del Estado español. El objetivo era contar con un cauce de participación de la sociedad civil en la definición de criterios y políticas de los organismos públicos, en relación a la ayuda al desarrollo.

El Consejo de Cooperación se constituyó el 26 de julio de 1995, estando conformado por 25 miembros (representantes de la administración, ONGD y asociaciones), algunos de los cuales son expertos que aconsejan sobre aspectos técnicos y políticos a tener en cuenta en la definición de las políticas de desarrollo, mientras otros son miembros consultivos que, en su calidad de representantes de la sociedad civil proponen los criterios que consideran deben tenerse en cuenta para la definición de dichas políticas. La administración cuenta con 11 de los cargos del Consejo, como resultado de asignar puestos a todos los Ministerios implicados en algún gasto de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Del trabajo reciente del Consejo pueden resaltarse dos hechos: por un lado, la importancia asignada al dictamen sobre el PACI 1998, en el que se ha buscado una colaboración entre los expertos y la administración; por otro, la nula atención prestada a los interrogantes planteados por las ONGD, orientados a un mayor control de la administración en cuestiones relevantes (la convocatoria abierta y permanente de la AECl, el balance de la cooperación española en Guatemala, la atención a los proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, las exportaciones de armas a Turquía, etc.).

Los intereses en torno al Consejo de Cooperación se hayan enfrentados: mientras la administración se orienta hacia un Consejo de débil perfil político y con funciones predominantes de asesoría técnica, lo que daría un papel fundamental a los expertos, las ONGD intentan contrarrestar esta orientación exigiendo una presencia relevante, aunque no numerosa, de la administración, por medio de responsables de alto nivel de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía, para hacer posible el diálogo y el debate sobre los temas de fondo de la política de cooperación.

Siendo funciones principales del Consejo de Cooperación las de asesorar, proponer y presionar en torno al uso de los recursos públicos dirigidos a la cooperación, la orientación práctica de su trabajo se basa en el seguimiento, evaluación y propuesta sobre la política de cooperación, al tiempo que presta especial atención a su relación con la re-

ción creada Comisión Parlamentaria de Cooperación para el Desarrollo, que es quien tiene la posibilidad real de controlar la acción del Gobierno en esta materia.

### **El Consejo estatal de Cooperación al Desarrollo**

- Es el órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo.
- En el Consejo de Cooperación al Desarrollo, además de la Administración, participarán los agentes sociales, expertos, organizaciones no gubernamentales especializadas e instituciones y organismos de carácter privado presentes en el campo de la ayuda al desarrollo.
- Informará de la propuesta del Plan Director, del Plan Anual y conocerá los resultados del Documento de Seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación.
- Se someterán a informe previo del Consejo los anteproyectos de ley y cualesquiera otras disposiciones generales de la Administración del Estado que regulen materias concernientes a la cooperación para el desarrollo. De estos informes se dará conocimiento a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.
- Será dotado con los recursos necesarios para poder cumplir sus objetivos.

*Fuente:* Art. 22. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998).

### **ONGD y Gobierno Vasco**

Las relaciones entre las ONGD vascas y las entidades autonómicas tienen su inicio a mediados de los años 80, en ocasión de la campaña de recogida de firmas pidiendo al Parlamento Vasco la creación de un fondo para la cooperación al desarrollo. La aprobación por parte del gobierno de una partida presupuestaria (pionera por su importancia en el Estado español) y su asignación a proyectos concretos por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, marcaron un punto de partida favorable en cuanto a la colaboración entre las instituciones autonómicas y las ONGD vascas.

Posteriormente, el aumento de los fondos y la dificultad para gestionarlos desde el Parlamento llevó a crear una oficina específica en el gobierno para esta tarea. En 1990 la administración estableció una partida presupuestaria para la

creación de un «Fondo de Solidaridad para la financiación de proyectos de desarrollo en países del Sur», ampliando la definición de solicitante de subvenciones —limitado hasta ese momento a las ONGD— a otras personas jurídicas que demostraran vinculación con la cooperación Norte-Sur.

Se abrieron, de esta manera, dos vías de canalización de las subvenciones: una para cofinanciar proyectos presentados por ONGD y otra destinada a cofinanciar programas de desarrollo específico presentados por diversos agentes sociales e institucionales, en el entendido de que *«en una sociedad moderna y pluralista existe una amplia gama de actores sociales capaces de vincularse con la cooperación (...) y de que, siendo la problemática del Sur de naturaleza muy diversa, ésta requiere de agentes sociales diversos —ya sean ONGD, Universidades, empresas e incluso, la propia administración— que se impliquen activamente, cada uno en sus áreas de conocimiento»* (Memoria del Gobierno Vasco, 1988-1997)

Durante las dos últimas legislaturas el Gobierno Vasco ha asumido la solidaridad con los países en desarrollo como parte integrante de su programa político y ha establecido como directrices de su política de cooperación, entre otras, la de promover la coordinación entre las instituciones vascas y de éstas con organismos privados, e impulsar las ONGD ubicadas en el país, propiciando su eficacia, transparencia y capacitación profesional.

En marzo de 1998 fue creado el **Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi**, adscrito a la Presidencia del Gobierno. Según expone la justificación del decreto, *«el volumen de aportaciones económicas alcanzado hasta la fecha y las perspectivas de crecimiento futuro aconsejan la creación de una plataforma de encuentro y participación de los diferentes actores implicados para propiciar una reflexión conjunta sobre el estado actual de la Cooperación Vasca al Desarrollo y explorar nuevas vías de actuación, siempre con el objetivo de aumentar en calidad, eficacia y transparencia las acciones solidarias dirigidas hacia los países en vías de desarrollo»*.

El Consejo Asesor se constituye como un órgano colegiado de asesoramiento y promotor de la participación de las administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales y otros agentes sociales, en las políticas sobre cooperación al desarrollo. Está integrado por 22 miembros, distribuidos de la siguiente manera:

- a) Los diez integrantes de la Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo.



- b) Una persona representante de EUEDEL.
- c) Siete representantes de las ONGD de Euskadi.
- d) Un representante de órdenes religiosas con implantación en el país.
- e) Dos representantes de entidades que trabajen en ámbitos relacionados con la cooperación: una persona del sector de la educación/formación profesional y otra vinculada a la creación de microempresas y/o cooperativas.
- f) Una persona vinculada por su origen con los países en vías de desarrollo.

Las funciones del Consejo están claramente ubicadas en el ámbito de la asesoría a las instituciones y agentes sociales en materia de cooperación al desarrollo, complementadas con la propuesta tanto de criterios y prioridades de la política de cooperación, como de medidas para la correcta actuación de los agentes sociales que operan en este terreno. También tiene entre sus competencias las de impulsar iniciativas de educación al desarrollo y de ayuda para hacer frente a catástrofes y situaciones de emergencia.

En octubre de 1998 el Consejo aprobó su reglamento de régimen interno, por el cual se establecen las funciones de los cargos directivos y miembros del Consejo, las modalidades de su funcionamiento y los mecanismos para conformar comisiones específicas de trabajo.

La urgencia de un debate profundo entre todos los agentes sociales e institucionales sobre el modelo y contenidos de la política de cooperación vasca, así como la necesidad de contar con una Ley de Cooperación que enmarque y regule estas actividades, han ido ganando espacio en los últimos tiempos, tanto en los entes autonómicos como entre las ONGD vascas.

### **La Coordinadora de ONGD hace balance de la Cooperación Pública Vasca**

Coincidiendo con las elecciones autonómicas del País Vasco, la Coordinadora de ONGD se dirigió a los partidos políticos para que incluyesen la cooperación al desarrollo en sus programas.

Haciendo un balance de los últimos años, la Coordinadora considera muy positivo el aumento del presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco dedicado a cooperación,

hasta llegar al 0,7%, así como el mandato del Parlamento Vasco para que se constituya el Consejo Vasco de Cooperación.

No obstante, el aumento de la cantidad de fondos no ha ido acompañado de una mejora en la calidad de la misma. Para ello sería necesario que los criterios de cooperación pública vasca se ajustasen a los objetivos de un verdadero desarrollo humano en el que prime la cobertura de las necesidades humanas básicas, la participación institucional y la democratización.

Además, la Coordinadora pide que los mecanismos administrativos de aprobación de proyectos sean transparentes, que se desvinculen los programas de cooperación de cualquier interés comercial y prevalezca el principio de ayuda no condicionada e independiente de la política exterior del Gobierno Vasco.

La Coordinadora vasca considera que no han sido recogidas sus propuestas para garantizar que el Consejo de Cooperación sea una verdadera plataforma de participación social. Tampoco se ha llegado a concretar durante la última legislatura una ley de cooperación que regule la cooperación vasca.

En cualquier caso, desde la Coordinadora se apuesta por un diálogo en profundidad sobre la cooperación realizada por las administraciones públicas del País Vasco, como única vía para establecer prioridades y criterios a medio y largo plazo, más allá de los diferentes enfoques que puedan tener los distintos gobiernos elegidos en esta comunidad autónoma.

*Fuente: Propuesta de la Coordinadora del País Vasco a los partidos políticos. Punto de Encuentro, N.º 33. 1998.*

## **ONGD y organismos internacionales**

Actualmente las ONGD mantienen fuertes lazos de colaboración con los organismos internacionales, en particular con las agencias del sistema de Naciones Unidas con las que vienen trabajando desde antiguo.

Si bien al principio la colaboración se centró en aspectos concretos y limitados (como las campañas sanitarias de la Organización Mundial de la Salud, los programas de alfabetización de la UNESCO o los proyectos agroalimentarios de la FAO), con el tiempo se ha ido extendiendo a todos los ámbitos del desarrollo en los que operan los organismos intergubernamentales: infancia, población, asistencia técnica, organización laboral y cooperativa, medio ambiente y promoción de las mujeres, además de las situaciones de catástrofe y las operaciones de emergencia.

En un mundo cada vez más interdependiente, una forma particular en que las ONGD y sus diferentes redes han intervenido en las dinámicas de las relaciones internacionales ha sido a través de su participación en las Conferencias Mundiales auspiciadas por Naciones Unidas, bien en los espacios gubernamentales de discusión o mediante la realización de Cumbres paralelas protagonizadas por organizaciones sociales de todo tipo.

La Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la de Derechos Humanos (Viena, 1993), la de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Conferencia sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres (Pekín, 1995), han permitido a los gobiernos definir nuevas metas y estrategias, lograr nuevos consensos políticos y reforzar la cooperación internacional, pero sobre todo, han generado un proceso cívico-social que ha ofrecido a muchos actores sociales y políticos, entre ellos las ONGD, una plataforma de promoción de sus denuncias y propuestas.

En lo que a las ONGD respecta, fue de particular importancia su presencia en la **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social**. Alrededor de diez mil personas, representantes de más de dos mil organizaciones sociales, participaron en el **Foro Alternativo de las ONG** y elevaron su voz para presionar a los gobiernos a que adoptaran el Programa de Acción y establecieran metas definidas, plazos y recursos.

No obstante, la Cumbre no tuvo en cuenta la mayoría de las propuestas de las organizaciones no gubernamentales; en particular, el *Pacto 20:20* —alternativa según la cual los países industrializados deberían destinar un 20% de su AOD y los países en desarrollo un 20% de sus presupuestos, a inversiones en áreas prioritarias de desarrollo humano— no se asumió como compromiso de la Cumbre, sino que se dejó a la libre opción de los gobiernos.

Las ONG también expresaron públicamente sus discrepancias con la filosofía que permeó las discusiones de la Cumbre: *«Esperábamos que la Cumbre Social se ocuparía de las causas estructurales de la pobreza, el desempleo y la desintegración social, y pondría a la gente en el centro del proceso de desarrollo, pero en general no ha sido así... El hecho de que los documentos de la Cumbre se basen en las fuerzas del mercado libre y abierto como la base para organizar las economías nacionales e internacionales agrava, y no contribuye a solucionar la actual crisis social global... Solicitamos de los gobiernos y líderes políticos*

*que reconozcan que el actual sistema ha abierto la más peligrosa fisura en la Historia de la humanidad, entre una minoría rica que consume demasiado y una mayoría de la humanidad empobrecida en el Sur; pero también, de manera creciente, en el Norte. Ninguna nación dividida de un modo tan dramático ha permanecido jamás estable; ninguna frontera o fuerza puede resistir la desesperación y el resentimiento que un sistema fracasado está ahora activamente generando» (Declaración de Copenhague. Foro de ONG. 1995).*

### **Doce puntos para salvar la Cumbre Social**

1. Debe exhortarse a todos los gobiernos a ratificar, antes del año 2000, los seis tratados principales sobre Derechos Humanos, el convenio internacional sobre trabajadores inmigrantes, así como los convenios pertinentes de la OIT.
2. La Cumbre debe insistir en la reformulación de las políticas de ajuste estructural, pues están orientadas al crecimiento basado en las exportaciones y no tienen en cuenta la distribución de la riqueza, no crean empleo, intensifican la desigualdad social y la pobreza, refuerzan la desintegración social y tienen un particular impacto negativo en las mujeres.
3. Los programas y proyectos nacionales e internacionales con repercusiones sobre el desarrollo social deberían ser controlados mediante estudios de impacto social, evaluaciones de su efectividad para aliviar la pobreza y análisis diferenciados sobre el impacto en las mujeres, la niñez y los grupos vulnerables.
4. Los países de baja renta deberían recibir una compensación por las pérdidas causadas como resultado de la Ronda Uruguay del GATT, a fin de permitir que pongan recursos a disposición del desarrollo social.
5. Las agencias de la ONU especializadas en los derechos económicos, sociales y culturales deberían investigar las implicaciones del nuevo sistema comercial y las operaciones de la Organización Internacional del Comercio. Es necesaria una auditoría social que evalúe su impacto sobre el bienestar de las sociedades del Sur.
6. Los gobiernos deberían orientar sus políticas económicas a la obtención de un desarrollo económico duradero, sin conformarse únicamente con el crecimiento económico a corto plazo, dirigir y moderar los mecanismos del mercado, suministrar una infraestructura pública adecuada e invertir en forma masiva en los recursos humanos.

7. En numerosos países, la carga de la deuda externa es uno de los principales obstáculos para el desarrollo social. La Cumbre debería promover iniciativas para reducir la deuda, y cancelar la deuda multilateral en Africa y en todos los países de baja renta.
8. El objetivo establecido por la ONU —que la Ayuda Oficial al Desarrollo sea del 0,7% del PNB— debería ser alcanzado en el año 2000 por todos los países de la OCDE. Para lograr un desarrollo social que cubra una amplia gama de necesidades humanas básicas, se debe asignar como mínimo el 50% de la AOD a áreas de desarrollo social.
9. La Cumbre debe establecer mecanismos efectivos para limitar el comercio de armas, y los gobiernos deben disminuir los gastos militares para destinar recursos al desarrollo social.
10. El Programa de Acción de la Cumbre debería exhortar a los gobiernos para que proporcionen marcos legales que den cabida a las organizaciones ciudadanas en el desarrollo social al nivel local, regional y nacional.
11. Los aspectos de género deben ser abordados explícitamente en los análisis y compromisos, en cada tema tratado por la Cumbre Social. Los gobiernos deben prestar atención al desarrollo, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales con respecto a las mujeres, y reconocer el papel central que ellas desempeñan en el desarrollo social y económico.
12. Faltan datos sobre el desarrollo social y la conservación del medio ambiente, incluyendo los relativos a la salud, educación y distribución de la renta, o los existentes no están desagregados por género. Es necesario recopilar urgentemente esta información y usarla como base para nuevos indicadores de conservación medioambiental y desarrollo social.

*Fuente: Cómo salvar la Cumbre Social en doce lecciones. Foro Alternativo de ONG. Copenhague (1995).*

En los últimos años, organismos multilaterales como UNICEF, ACNUR, PNUD, Banco Mundial y, en menor medida, el FMI, han adoptado medidas de apertura hacia la sociedad civil, multiplicando los canales de información y los intercambios con diversos sectores sociales: académicos, sindicatos, grupos ecologistas, organizaciones de mujeres, ONGD y otros.

En unos casos por propia iniciativa y en otros respondiendo a la presión de las organizaciones sociales, algunos de estos organismos han llegado a establecer mecanismos permanentes de coordinación —llamados Comités de Enla-

ce o Grupos de Trabajo— con determinados sectores de la sociedad civil, con el fin de intercambiar información sobre las políticas implementadas por dichas instituciones y su impacto en las sociedades. Por su significado en cuanto al reconocimiento alcanzado por las ONGD a nivel internacional, tiene particular interés la relación establecida entre el Banco Mundial y las ONGD del Norte y del Sur.

La colaboración operativa del Banco Mundial con las ONG de los países receptores de su ayuda ha seguido un ritmo creciente, como lo evidencia el hecho de que, entre 1973 y 1988, sólo el 6% de los proyectos financiados por el BM involucraban a las ONG, mientras en 1993 tal porcentaje llegaba a un tercio de los proyectos aprobados y en 1994 a la mitad. El propio Banco argumenta que el involucramiento de las ONG supone ventajas considerables para sus actividades, dada la habilidad de las ONG para:

- Llegar a las comunidades pobres y alejadas, que tienen pocos recursos básicos e infraestructura, y donde los servicios del gobierno son limitados o ineficientes.
- Promover la participación local en el diseño e implementación de programas públicos, construir auto-confianza y fortalecer las capacidades organizacionales de la gente de bajos ingresos.
- Operar con costes bajos, usando tecnologías apropiadas.
- Identificar las necesidades locales, construir a partir de los recursos existentes y transferir tecnologías desarrolladas en otros lugares.

Así, aunque el Banco no financia directamente a las ONG, considera que éstas pueden desempeñar un papel importante en las acciones que el Banco financia y particularmente, en el análisis de temas del desarrollo (por ejemplo, en lo relativo a las dimensiones sociales del ajuste estructural) y en la identificación de los proyectos (*«los programas de pequeñas ONG a veces llegan a ser el modelo para un proyecto de mayor alcance apoyado por el Banco»*), y también como consultoras o fuentes de información en el diseño y el resto de las etapas del ciclo del proyecto. Por todo ello, el BM no sólo busca la colaboración de las ONG en los proyectos que financia sino que anima a los gobiernos a brindarles información y a mantener una coordinación permanente con ellas.

El BM cuenta con una División de Relaciones Económicas Internacionales ubicada en el Departamento de Planificación Estratégica, que es la instancia encargada de desarro-

llar y coordinar las relaciones del Banco con las ONG. Esta división actúa como la secretaría del Banco para el Comité ONG-Banco Mundial, que es el punto focal para las discusiones del Banco con las ONG.

**«Renuncio, no quiero ser cómplice»**

Pierre Galand (Secretario general de OXFAM-Bélgica)

En vísperas de 50 aniversario del nacimiento de la ONU y de las instituciones de Bretton Woods, deseo presentar mi renuncia al Grupo de Trabajo de ONG del Banco Mundial y de su Comité de Iniciativas. Tomo esta decisión por honestidad intelectual y por la honestidad que debo a muchos amigos con los que trabajo en el Tercer Mundo.

(...) Tuve la esperanza de que colaborando estrechamente con el Grupo de Trabajo de las ONG en el Banco Mundial, avanzaríamos hacia el desarrollo de una responsabilidad conjunta por el destino de los pueblos menos afortunados de la Tierra. Pero no ha sido así. La pobreza se incrementa, el hambre mata —sin duda más que las guerras— y el número de los que carecen de atención médica, de los jóvenes analfabetos y de los sin hogar se incrementa a diario, alcanzando cifras sin precedentes. Los remedios que receta el Banco Mundial para el desarrollo son medicinas envenenadas que agudizan los problemas.

En mi conciencia siento la obligación de decir ¡Basta! Ustedes se han apropiado de los discursos de las ONG sobre el desarrollo sostenible, la pobreza y la participación popular. A la par, promueven políticas de ajuste estructural que aceleran el «dumping social» en los países del Sur, dejándolos completamente solos e indefensos a merced del mercado mundial.

(...) El Banco Mundial es una institución internacional responsable del desarrollo en todo el mundo. Es también una institución cada vez más arrogante. Tiene el poder, nunca visto en la historia, de intervenir en los asuntos internacionales y en los asuntos internos de las naciones. Fija las condiciones del desarrollo, pero no se responsabiliza de sus consecuencias.

El Banco Mundial ha aprendido a elaborar excelentes análisis y es capaz de hablar de temas trascendentes: la participación popular —particularmente la de las mujeres—, la lucha de los pueblos contra la pobreza y la necesidad de proteger el medio ambiente. Va más allá: defiende los derechos humanos y los de las minorías y presiona a los gobiernos para que los respeten. Es capaz incluso de hacer más atractivos estos ideales señalando que es bueno para el desarrollo que tal o cual nación cumpla con ellos. Ante todo esto, surge una sola pregunta: ¿por qué tan bellos discursos van acompañados de tan escandalosas prácticas? Porque en la práctica, el Banco Mundial condiciona

su apoyo a la aplicación de las socialmente criminales políticas de ajuste estructural.

(...) Después de una larga experiencia, sé que existen muchos amigos en las ONG que piensan que un diálogo con el Banco Mundial es útil para ir cambiando su conducta institucional y orientarla hacia una mejor comprensión de las demandas de colaboración y desarrollo. Respeto esta posición y respeto la actitud de quienes en el Banco Mundial esperan que un diálogo con las ONG aportará cambios en los análisis y en las iniciativas del Banco. Pero después de mi larga experiencia en el Grupo de Trabajo, prefiero abandonarlo antes de haber cumplido el plazo fijado porque no quiero seguir siendo cómplice.

Mis deseos para el Banco en este año son simples: ya basta con 50 años. Ustedes son uno de los principales enemigos de los pobres y de los derechos que ellos defienden en el marco de las Naciones Unidas. Ustedes son la maquinaria más extraordinaria y sofisticada de relaciones públicas que existe hoy en el mundo, para imponer a todos un angustioso sentimiento de fatalidad que les resigne a aceptar que el desarrollo está reservado a unos pocos y a todos los demás, a los que no son considerados ni suficientemente competitivos ni domesticables, sólo les espera una inevitable pobreza.

(...) Solamente con una reorganización y una nueva lucha por la transformación de las Naciones Unidas y de las instituciones nacidas del acuerdo de Bretton Woods, seremos capaces de crear nuevas condiciones para emprender la guerra contra el hambre y a favor de la solidaridad, del desarrollo compartido entre todos los seres humanos.

## **2. TENDENCIAS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO\***

### **De la cooperación solidaria a la cooperación orientada por el mercado**

Tradicionalmente, más allá de las motivaciones políticas o religiosas, la cooperación fue concebida como una acción solidaria con otros seres humanos, a partir de supuestos básicos de justicia y equidad. Estos términos han ido quedando fuera de una concepción que, influenciada por el pensamiento económico neoliberal predominante, pone el énfasis

---

\* Fuente: Podestá Airaldi, Bruno. «Los agentes de la cooperación para el desarrollo». En: *La cooperación internacional para el Desarrollo: ámbito y configuración*. Varios autores. Ed. CIDEAL. Madrid (1994).



en el mercado, al que cataloga como el escenario capaz de avivar las mejores energías sociales y asignar los recursos en forma más adecuada.

Como resultado, se ha dado un viraje importante en el concepto de cooperación, siendo ahora el mercado y sus leyes los puntos de referencia primordiales. Ello ha implicado cambios, algunos de ellos bastante profundos, en el comportamiento de los agentes, que se ven forzados a modificar incluso sus propios objetivos para adaptarse eficazmente a las nuevas circunstancias.

Es en este contexto que las empresas cobran un nuevo sentido en lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo, no sólo como proveedoras de bienes y servicios o como beneficiarias directas de algunas acciones de cooperación, sino como las unidades sociales que mejor responden a los criterios de competencia y competitividad, que son la esencia del mercado.

### **De lo pequeño a lo grande**

En lo que se refiere al volumen de población destinataria de los programas y proyectos, las acciones de promoción del desarrollo (particularmente en América Latina) se han sustentado en un enfoque experimentalista, de «proyectos-piloto» que eventualmente multiplicarían sus efectos una vez probada la certeza de sus planteamientos. Esto fue así por décadas y tuvo su correlato en ONGD también pequeñas, de un crecimiento más bien medido, controlado, y con relaciones restringidas con grupos y organizaciones de base, salvo pocas y singulares excepciones.

Un cambio radical se impuso a medida que el ajuste estructural de la economía en la mayoría de países del Sur acarrea incrementos sustantivos en los niveles de pobreza, que afectan al cincuenta por ciento o más de la población total, lo que ha cambiado las dimensiones y características de los proyectos de desarrollo demandados. Este escenario social ha llevado a desechar el microproyecto, a favor de una atención directa a necesidades básicas y de amplia cobertura.

Repentinamente, la escala cambió y cada vez más, en consecuencia, la población destinataria de los proyectos se cuenta por cientos de miles y en algunos casos por millones de personas, al tiempo que se regresa a la situación de atender las necesidades más básicas de la población —alimenta-

ción y salud, sobre todo— que han quedado insatisfechas como consecuencia de las políticas neoliberales.

Completando este panorama, en los años más recientes el Estado post-ajuste ha vuelto a ingresar a la cooperación para el desarrollo, tratando de paliar los efectos del empobrecimiento causado por el ajuste y el pago de la deuda externa, pero con una nueva metodología y con una magnitud de fondos sensiblemente mayor a la tradicional. Las Mesas de Donantes, uno de los mecanismos estatales para captar recursos internacionales, han conseguido materializar fondos millonarios (a los que se han sumado en algunos países recursos fiscales considerables), cambiando de manera sensible las características y potencialidades de la acción estatal.

Los agentes de la cooperación ven confirmada así una tendencia que se aleja en forma resuelta de los proyectos pequeños y desconectados entre sí, mientras se apresta a desarrollar proyectos y programas de cifras millonarias. El viejo dilema «calidad versus cantidad», que también se presentaba cuando la escala era menor, sigue constituyendo un desafío: el de conjugar criterios de gestión, eficiencia y eficacia en las respuestas que se ofrecen a las demandas sociales.

### **De lo general a lo técnico**

En las primeras décadas de la cooperación para el desarrollo, no era extraño que muchos proyectos fueran afinando su propia razón de ser e identidad en la marcha misma de los acontecimientos. No existía mucha experiencia previa y en cierta forma, se aprendía mientras se avanzaba. Se daba también un espacio amplio para inventar soluciones de escritorio a problemas derivados de la pobreza o la exclusión social, para hacer planteamientos que no siempre concordaban con los medios disponibles, las necesidades de las personas destinatarias o las capacidades de los actores intervinientes; además, con excesiva frecuencia, los proyectos iban acompañados de una gestión inadecuada.

En los últimos años se perciben cambios importantes en este panorama. Proyectos de organización social sin fines específicos, de concientización política, de educación de personas adultas, de apoyo al cooperativismo y la autogestión, de capacitación o «promoción de la mujer» han sido desplazados de la «corriente principal» de la cooperación al desarrollo, o sustituidos por proyectos con alto componente económico, técnico y de capacitación laboral.

Si se habla ahora de educación, se trata de educación vocacional con miras a un oficio que pueda ser útil para buscar un empleo. El espacio de los proyectos económicos ha crecido en forma sustantiva, en especial aquellos dirigidos a apoyar el funcionamiento, crecimiento y consolidación de microempresas, pero también de pequeñas y medianas empresas. Al mismo tiempo, ha ido tomando cuerpo una mayor exigencia de proyectos y programas que tengan una buena base técnica, en especial la referida a la gestión y administración de los recursos, a la presencia y penetración en los mercados, y a los aspectos técnicos que guarden relación con el quehacer específico: manejo de riegos, ingeniería, técnicas agrícolas, etc.

Se ha pasado así de los proyectos de «amplio espectro» a proyectos de contenidos y requerimientos más técnicos, en lo que se refiere a puesta en práctica y gestión, lo que no deja de conllevar también ciertos riesgos. Por otro lado, se hace evidente la necesidad de las ONGD de contar con profesionales capacitados en áreas técnicas, distintos —aunque complementarios— de los sectores fundantes del movimiento de ONGD.

### **De las actividades a «fondo perdido» al autosostenimiento**

La cooperación internacional para el desarrollo ha estado caracterizada desde sus inicios por una financiación de actividades bajo la modalidad de donaciones, sobre las cuales no existían expectativas de recuperación ni mayores exigencias en cuanto a perdurabilidad de los resultados. La poca experiencia previa y la relativa afluencia de recursos destinados a estos fines, facilitaron una actitud tolerante que cada vez más convivía con una preocupación sobre el sentido e impacto de las donaciones, tanto en el proceso de desarrollo de un proyecto como una vez concluida la financiación del mismo.

Sin embargo, la reiterada situación de proyectos que terminada la financiación, sucumbían a la inactividad y la desmembración, fue llamando la atención sobre una realidad que exigía algún tipo de reformulación. La conclusión ha sido reconocer que, si el desarrollo no es sustentable en términos globales y si una actividad de desarrollo específica no puede autosostenerse más allá del apoyo financiero que recibe, se está frente a una situación no deseable.

Se trata, por tanto, de encontrar estrategias y mecanismos de actuación que no sólo se correspondan con la magnitud y urgencia de las demandas sociales, sino que además puedan ser llevados a cabo mediante una gestión adecuada. La respuesta está en la autosostenibilidad, entendida como perdurabilidad de las acciones después de finalizado un apoyo externo determinado.

## **De la investigación estructural al estudio aplicado**

Desde los inicios del movimiento de cooperación no gubernamental coexisten ONGD dedicadas exclusivamente a proyectos y programas de acción, las más numerosas, con otras que realizan además, o únicamente, estudios e investigaciones en temas vinculados al desarrollo. La coexistencia de estas actividades y funciones nunca fue, ni es, fácil, debido a que los estudios sociales en los países del Sur estuvieron siempre dirigidos a los aspectos estructurales y de evolución histórica de las sociedades, y no hacia la formulación de políticas, la gestión del desarrollo o la promoción social, áreas a las cuales se suelen sentir más afines las ONGD de acción.

Por otro lado, quienes trabajan en proyectos de promoción viven urgidos por los problemas propios de una actividad dirigida a colaborar en la organización de los sectores pobres, y presionan a los investigadores sociales para que elaboren estudios e investigaciones que den cuenta del contexto e impacto de su acción. Igualmente, las fuentes de financiación de la cooperación internacional, los parlamentos de los países del Norte, los donantes que responden a las campañas de recolección de fondos y las fundaciones, sienten necesidad de comprobar los resultados de los recursos que otorgan, lo que se convierte en elemento de presión para obtener informes y publicaciones, que materialicen los logros alcanzados.

La tendencia actual es hacia estudios y diagnósticos cada vez más vinculados a las corrientes principales del desarrollo, a los problemas sociales más agudos y concretos, a los temas de gestión y organización de la producción, a la presencia en el mercado de los sectores más pobres. Todo ello impone nuevas reglas sobre todo en el accionar de las ONGD pues, habiendo estado muchas de ellas cercanas a las actividades de investigación, diagnóstico y estudios de la realidad social y económica, han desarrollado éstas desde ópticas distintas a las requeridas actualmente.

## **De la postura «anti-Estado» a trabajar con el Estado**

Las ONGD nacieron y crecieron en los países del Sur tratando de cubrir los vacíos dejados por la acción estatal, en el terreno de las políticas y las acciones sociales. No es casual por tanto, que dichas entidades se hayan definido siempre en oposición a lo estatal y que su propio nombre esté expresado en términos de negación de lo gubernamental. Por otro lado, también las empresas se han ido presentando como alternativas eficaces a la burocracia e inmovilismo gubernamentales.

Sin embargo, como ya ha sido señalado, los escenarios nacionales han cambiado y existen en la actualidad diversos Estados que, habiendo reducido su tamaño, han incrementado su capacidad de acción. Es cierto que no todos los Estados muestran interés en los desequilibrios sociales, pero los que sí lo hacen, aún aquellos que lo llevan a cabo en forma parcial o relativamente subordinada a intereses políticos, se presentan en el campo de la cooperación para el desarrollo con recursos considerables, diseñando políticas al respecto, identificando prioridades y en algunas ocasiones, permitiendo que los sectores que solicitan apoyos elijan a las entidades que prefieren para el asesoramiento o acompañamiento en la marcha del proyecto.

Dado que este proceso ha coincidido en el tiempo con una pérdida de prioridad de los países del Sur en las agendas de cooperación del Norte, se han vuelto más significativos los presupuestos estatales destinados a acciones de desarrollo. El mayor impacto de esta nueva situación se siente sobre todo en las ONGD, pues ellas se han nutrido desde su nacimiento de una constante crítica a la acción gubernamental. Sin embargo, ahora se enfrentan a la disyuntiva de mantener una actitud crítica ante la acción del Estado, al tiempo que buscan fórmulas de colaboración y de incidencia que suplan sus limitados recursos para la promoción del desarrollo.

## **Del trabajo aislado a las redes y los consorcios**

La modalidad de trabajo de las ONGD ha variado en forma sustancial en la última década, forzadas por la necesidad de lograr una mayor interrelación entre entidades que persiguen fines similares, con el objetivo de incrementar el impacto de las acciones realizadas. Esto ha llevado a que un número creciente de organizaciones no gubernamentales se vean impulsadas a constituir redes o asociarse en consor-

cios, sea de manera temporal o permanente, para desarrollar un programa específico o para intercambiar información y experiencias, con miras a mejorar la calidad de su trabajo.

Por otro lado, el acceso a fondos cada vez más cuantiosos —para atender necesidades sociales también cada vez más amplias, como consecuencia de la creciente dimensión de la pobreza en las sociedades del Sur— ha persuadido a las ONGD de la conveniencia de agregar esfuerzos y perspectivas, complementando las ventajas comparativas de cada una de ellas. Este no es un cambio menor puesto que supone la cesión de autonomía en favor de aproximaciones consensuadas entre varios organismos, y una escala diferente en el abordaje de los problemas sociales, al tiempo que implica cambios internos en cada ONGD, en términos de organización y adecuación a una gestión compartida.

### **Del espacio protegido a la competencia múltiple**

Durante varias décadas las ONGD han actuado en el campo de la cooperación en un espacio de virtual exclusividad, habiendo sido las instituciones de cooperación por excelencia. Ello era debido a que, tanto ellas como las agencias financiadoras del Norte, entendían que el carácter no lucrativo de estas organizaciones y su actitud de servicio hacia los sectores sociales más necesitados, justificaban su posición tan relevante en el panorama de la cooperación al desarrollo.

No obstante, en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y de respuestas técnicas más adecuadas, y con el cambio ideológico ocurrido en los últimos años en favor del mercado y de una cierta mentalidad empresarial, la relativa protección del espacio de las ONGD ha desaparecido y se ha impuesto el criterio de ir al encuentro del agente de desarrollo que ofrezca una mayor eficiencia en el suministro de un bien o servicio, sea éste una ONGD o no.

Se ha abierto paso, de esta manera, el reconocimiento de que la cooperación no gubernamental engloba a otros agentes, como las empresas y consultoras, con las cuales las ONGD se ven obligadas a competir (a menudo en situación de desventaja) o a articularse, aún cuando no comparten con ellas objetivos ni fundamentaciones. Ello no obsta para que algunas acciones sigan exclusivamente en manos de las ONGD, en parte porque no revisten ningún atractivo para otras entidades con objetivos de distinta naturaleza.

# **Bibliografía**

BAIGES, Siscu, DUSSTER, David, MIRA, Esther y VILADOMAT, Ramón.  
*Las ONG de desarrollo en España. Dilemas de la cooperación.*  
Ed. Flor del Viento. Barcelona, 1996.

Trabajo colectivo de cuatro «comunicadores de la solidaridad» que han dedicado buena parte de sus esfuerzos profesionales a conocer a fondo el mundo de las ONGD, así como las relaciones entre países del Norte y del Sur. Dedicán a este último tema los dos primeros capítulos del libro, y en los dos últimos hacen un detallado y crítico análisis de la historia, aciertos, fracasos e incógnitas de las ONGD del Estado español.

BUSTER, G., Carlos, LOFREDO, Gino, GOMEZ GIL, Carlos y ACSUR-Las Segovias. *¿O eNe Qué?* En VIENTO SUR, n.º 23, Septiembre-October 1995, Madrid.

Se trata de cuatro artículos de diferentes autores reunidos en forma de dossier sobre las ONGD. Mientras los dos primeros abordan aspectos generales sobre la historia y el papel de las organizaciones no gubernamentales en el panorama de las relaciones económicas internacionales, los dos últimos se centran en la historia y características particulares de las ONGD en el Estado español, detallando sus tensiones internas, relaciones con la cooperación oficial y debates en torno al futuro de la cooperación no gubernamental.

GONZALEZ PARADA, José Ramón, CANCIANI, Rodolfo, CABRERA, María Luisa y LLAGUNO, Agustín. *La función de las ONGs en la ayuda al desarrollo.* Ed. Beitia. Bilbao, 1995.

Cuatro autores con amplia experiencia en la cooperación internacional y el trabajo de las ONGD —tanto españolas e italianas como latinoamericanas—, abordan los dilemas de la cooperación no gubernamental enfrentada por un lado, a la dependencia económica de los fondos públicos y por otro, al reto de construir relaciones solidarias y horizontales con los pueblos del Sur. Incluyen



una mirada a la cooperación «desde el Sur», concretamente desde Guatemala, que ayuda a entender algunos de los efectos que la ayuda al desarrollo tiene sobre las sociedades destinatarias.

GRANDA, Germán y LUTZ, María Olga. *Las Organizaciones no Gubernamentales en la Cooperación para el Desarrollo*. Ed. CIDEAL. Madrid, 1988.

Esta es una de las primeras publicaciones realizadas en el Estado español sobre el tema de las ONGD y, aunque la información contenida puede haberse quedado desactualizada, sigue siendo importante su esfuerzo por caracterizar las ONGD europeas y españolas, describir los mecanismos de colaboración entre los gobiernos y las ONGD, clasificar sus actividades e incluso reseñar proyectos de desarrollo que ejemplifican el trabajo concreto de las ONGD.

LE MAGADOUX, Agnes y ROCA, Deodoro. *Las ONG y la cooperación para el desarrollo*. Ed. Cruz Roja Española. Madrid, 1989.

Inscrito en el marco de la campaña Norte-Sur lanzada hace una década por el Consejo de Europa, este trabajo —pionero en su campo— provee, en una serie de gruesas pinceladas, una idea global sobre las ONGD: campos de acción y formas de trabajo, recursos, relaciones con gobiernos del Norte y del Sur, etc. Tiene particular interés su análisis sobre la evolución del discurso solidario y la segunda parte del libro, dedicada a exponer ejemplos de proyectos de cooperación realizados por ONGD en todas las regiones del Sur.

ORTEGA CARPIO, María Luz. *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación en Centroamérica*. Ed. IEPALA. Madrid, 1994.

Tesis doctoral que sistematiza abundante información sobre las ONGD europeas y españolas, abordándolas no sólo desde el plano de su historia, tipología, actividades, relaciones con los gobiernos, etc., sino también desde el plano de su actuación concreta en Centroamérica entre 1989 y 1992. Por el volumen de información recopilada, es especialmente útil el capítulo dedicado a la evolución histórica de las ONGD del Estado español.

PODESTA AIRALDI, Bruno. «Los agentes de la cooperación para el desarrollo». En *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*. Varios autores. Ed. CIDEAL. Madrid, 1994.

Junto con un análisis general sobre los agentes de la cooperación para el desarrollo (instituciones supranacionales, gobiernos, empresas y ONGD) y sus diferentes papeles en este terreno, el autor describe los cambios ocurridos en el contexto internacional en el que dichos agentes actúan y las tendencias de mediano plazo en la cooperación no gubernamental.