

# Las ONG de cooperación del Norte y el desarrollo social en el Sur

## Entre compasión, rentabilidad y solidaridad

Por Olivier Berthoud\*

Las ONG para el desarrollo de los países del Norte desempeñan un papel considerable en el sistema internacional. En 1998, manejaron de casi 6 mil millones de dólares, o sea más del 10 por ciento de la asistencia al desarrollo<sup>1</sup>. Bajo la denominación de ONG se agrupan hoy en día instituciones tan diversas como una pequeña asociación de barrio, movida por una personalidad en contacto directo con su proyecto en el Sur o en el Este, lo mismo que grandes empresas como Plan internacional quien administra cerca de 300 millones de dólares anuales y millares de personas. Bajo el término de ONG para el desarrollo nos estamos refiriendo aquí principalmente a las instituciones de una cierta dimensión. La OCDE referencia en los países europeos unas 4000<sup>2</sup> de ellas, mientras las pequeñas asociaciones locales se cuentan probablemente por decenas de miles. De hecho, esas 4000 ONG concentran en sus manos la mayor parte de los recursos financieros tanto los recolectados en el público en general como las contribuciones gubernamentales. Esas 4000 instituciones por ende, tienen la posibilidad de incidir en las posiciones de los gobiernos, si bien también reciben su influencia.

Así esquematizado, ese universo sigue siendo sin embargo, extremadamente heterogéneo. Conviene remontarse a los orígenes de las ONG y reubicarse en sus contextos nacionales para tratar de entender mejor lo que está en juego y los retos que tienen que asumir.

Aparte del movimiento de la Cruz Roja y de Caritas, surgidos a finales del siglo XIX, muchas de esas instituciones se fundaron después de las dos guerras mundiales. Frecuentemente son resultado de un movimiento de compasión hacia a las víctimas de guerras. Se trata de proporcionar una asistencia directa, material, en alimentos o en ropa. Obsérvese que varias ONG de origen sindical, todavía hoy en activo, se fundan en 1936 con motivaciones también políticas, de solidaridad con la república española, en los países nórdicos y entre otros en Suiza.

Los años 1960 y la descolonización van a dar lugar a una primera mutación de esas instituciones así como a la creación de una nueva generación de ellas. La consigna de la FAO "Dele un pescado y comerá un día, enseñale a pescar y comerá toda la vida" se abre paso<sup>3</sup>. Hay que ir a las causas y no a las consecuencias de la pobreza. La solidaridad con las nuevas naciones del Sur y los movimientos de liberación nacional marcan esa época. El cambio y la justicia social están a la orden del día. Las iglesias reajustan como pueden sus enfoques que hasta entonces habían sido exclusivamente misioneros. Los estados del Norte envían voluntarios y expertos técnicos y posteriormente ponen a funcionar ministerios de cooperación al desarrollo. En los países germánicos, nórdicos y en Holanda los gobiernos suscitan la creación de instituciones privadas poniendo a sus disposición fondos que aumentan rápidamente. Las iglesias, los sindicatos, los grupos no confesionales reorientan o crean ONG para canalizar esos nuevos recursos financieros.

<sup>1</sup> OCDE. *Coopération pour le Développement*, Rapport 1999, OCDE, Paris, 2000.

<sup>2</sup> OCDE. *Répertoire des Organisations Non Gouvernementales actives dans le Domaine de Développement Durable*, OCDE, Paris, 1996.

<sup>3</sup> Mabub UI Haq, fundador e inspirador del informe sobre desarrollo humano del PNUD solía añadir: "¡Aunque hay que saber quién es el dueño del estanque!"

Los años 70 y 80 están marcados por un impacto creciente en el Sur de la polarización Este-Oeste. A raíz de la victoria de Vietnam en 1975, los conflictos de Angola y de Palestina y otros propician que ciertas ONG europeas desempeñen un papel de diplomacia informal y de mediación e intervienen a veces de manera paralela a movimientos de solidaridad y a gobiernos social demócratas europeos. En Filipinas, en Chile y en Sudáfrica, por su apoyo a actores locales, desempeñan un papel no desdeñable en la caída de los regímenes en el poder. En la Nicaragua sandinista participan de la corriente de solidaridad occidental con múltiples proyectos en el terreno contribuyendo así de manera significativa a romper el bloqueo económico y político impuesto por los Estados Unidos. En otros países de Centroamérica contribuyen a las transiciones democráticas<sup>4</sup>.

Es la época en que las grandes movilizaciones en Europa destacan la igualdad entre hombres y mujeres, la protección al medio ambiente, la defensa de los derechos humanos. Si bien las ONG para el desarrollo tienen una participación modesta en esos movimientos, en cambio abordarán más tarde esos temas en las grandes conferencias internacionales de los años 1990: la problemática de las mujeres, del desarrollo sostenible, de los derechos humanos figuran hoy en cualquier programa de desarrollo que se respete, sea gubernamental o no. Hoy día se debe reconocer el mérito a las ONG para el desarrollo de haber retomado esos temas y haberlos introducido en la agenda y en el discurso de la comunidad internacional.

Los años 70 y 80 también conocen un aumento espectacular en el peso y en el reconocimiento a las ONG. Para las agencias gubernamentales de cooperación europeas representan agentes privilegiados de sensibilización del público acerca de la problemática Norte-Sur, particularmente en las escuelas. A mediados de los 80, a la vez que se cuestionan los modelos nacionales de desarrollo, el Banco Mundial descubre en las ONG instituciones que están más cercanas a los pobres, que resultan menos onerosas, son menos corruptas y más eficaces que los canales tradicionales gubernamentales. Las ONG del Norte canalizan efectivamente sus fondos financieros hacia instituciones locales en el Sur que experimentan a su vez una multiplicación y un crecimiento impresionantes pero que siguen siendo muy dependientes de esa ayuda externa. Es el momento en que triunfa el catecismo neoliberal que se conoce como el "consenso de Washington", la del recetario uniforme para el desarrollo. Las ONG, que se asimilan a veces al sector privado vienen con frecuencia a substituir al Estado desmantelado en esas funciones sociales. A las ONG que mantienen un discurso crítico sobre el sistema y un análisis de las causas de la pobreza<sup>5</sup> se les hace cada vez más difícil establecer la diferencia en el terreno práctico. ¿Hasta dónde sus acciones son sólo la red de seguridad de las medidas de ajuste estructural que las instituciones de Washington pone en práctica, hasta dónde las acciones a nivel local pueden aún representar un reto al modelo dominante? ¿Cómo multiplicar los enfoques innovadores a nivel local para que no sigan quedándose aislados? ¿De qué manera influir en las políticas regionales o nacionales que tan a menudo socavan los progresos que se realizan localmente<sup>6</sup>?

---

<sup>4</sup> Véase Kees Biekart, *The Politics of Civil Society Building, European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*, International Books and the Transnational Institute, Amsterdam, 1999.

<sup>5</sup> Véase "Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?" *Alternatives Sud*, vol. IV, 4, 1997.

<sup>6</sup> Véase Michael Edwards y David Hulme, *Non-Governmental Organisations, Performance and Accountability, Beyond the Magic Bullet*, Earthscan, Londres, 1996.

Paralelamente a esos nuevos roles en la cooperación al desarrollo, la irrupción masiva de un nuevo mercado en materia de ayuda humanitaria a partir de la hambruna en Etiopía en 1984 va asimismo a influir numerosas instituciones. La distribución de raciones alimentarias en un campamento de refugiados se puede medir más fácilmente en términos de resultados y de impacto mediático que la transformación de las percepciones del poder de un grupo de mujeres que son pobres pero que no han sido víctimas de una catástrofe. Muchas instituciones se lanzan a la esfera de lo humanitario más por oportunidad que por convicción. El enfoque en ambas esferas es evidentemente muy diferente, por no hablar de contradictorio: lo humanitario requiere una intervención rápida, en la mayoría de los casos hecha por uno mismo, mientras que el desarrollo requiere una escucha de las necesidades de la contraparte y un acompañamiento en segundo plano. Más grave todavía, es que siguiendo los pasos de los medios de comunicación, la intervención humanitaria lleva las ONG a simplificar y hasta a caricaturizar su discurso sobre el Sur y la imagen que éstas transmiten de él. Las ONG que han conocido el más importante crecimiento de estos últimos 20 años y que constituyen hoy día verdaderas empresas transnacionales<sup>7</sup> han basado su recolecta de fondos en lo humanitario y en el mecanismo del apadrinamiento de niños: por una módica cantidad mensual, que varía en dependencia del poder adquisitivo en el país del donante, usted puede salvar un niño, y establecer contacto directo con él; este método no solamente resulta pesado del punto de vista administrativo y paternalista, sino que puede dar lugar a conflictos entre las familias y las comunidades entre los apadrinados y los no-apadrinados, y sobre todo transmite una imagen simplista y falsa de la pobreza, de sus causas y de los medios para combatirla.

En los años 90, las ONG para el desarrollo son sometidas a nuevas tensiones. Las agencias gubernamentales que integraron ciertos enfoques y métodos de las ONG a sus actividades propias, ya no están tan seguras como lo estaban en los años 80 de que las ONG representasen la panacea del desarrollo: en efecto, varios estudios no logran demostrar claramente que estén más cercanas a los pobres ni tan eficaces como se pretendía<sup>8</sup>. Frente a la regresión de los presupuestos y a las críticas del sistema de asistencia pública, los gobiernos plantean exigencias crecientes a las ONG: gestión más profesional y concentración de recursos, medición del impacto y de los resultados. Ello llevó a numerosas organizaciones a llevar a cabo un complejo proceso de redefinición de su imagen rectora, de sus estrategias, de sus objetivos, sobre modelos de planificación que se inspiran de las del sector privado<sup>9</sup>. Sin embargo, las tensiones crecen ante los imperativos institucionales -hacer que continúe y crezca su aparato en busca de resultados inmediatos- y los imperativos del desarrollo -lograr un impacto a profundidad y a largo plazo.

A ello se añade el problema de su identidad, de su responsabilidad y de su legitimidad<sup>10</sup>. Si en un principio se trataba con frecuencia de asociaciones muy activas, muchas ONG para el desarrollo se convirtieron al cabo de los años a los métodos modernos de recolecta de fondos y de mercadotecnia y dedican importantes esfuerzos a influir en las políticas y a canalizar los fondos gubernamentales. Ahora bien, ello sucede a menudo en detrimento de su base asociativa de origen que se desgasta y envejece. Trabajan para

---

<sup>7</sup> Como World Vision, Plan internacional o CARE, véase el recuadro.

<sup>8</sup> Roger C. Riddell y coll. *Etude synthétique des évaluations ONG: méthodologie et impact des actions*, OCDE/CAD, Ministerio de relaciones exteriores de Finlandia, Helsinki, 1998.

<sup>9</sup> Véase Alan Fowler, *Striking the Balance, a Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*, Earthscan, Londres, 1997.

<sup>10</sup> David Sogge, *Compassion and Calculation, The Business of Private Aid*, Transnational Institute, Amsterdam and Pluto Press, Londres, 1996.

beneficiarios, pobres de los países del Sur con el dinero de los contribuyentes y las contribuciones de gente situada del otro lado del Ecuador a quienes deben rendir cuentas. La competencia en un mercado de donaciones más y más comercial y emocional y cada vez menos militante y solidario, así como la carrera por obtener los fondos gubernamentales cuyas exigencias aumentan incesantemente y que se han estancado en volumen absorben lo esencial de las energías de las instituciones en detrimento de una reflexión y de una acción a largo plazo.

Una notable excepción en esta deriva son las instituciones vinculadas a las Iglesias que contribuyen a como de lugar a llevar a cabo una importante labor de sensibilización en sus parroquias en torno a una multitud de micro proyectos diseminados en los tres continentes del Sur. El enfoque por proyecto, muy criticado desde hace varios años en el sistema de cooperación al desarrollo, responde de hecho a una necesidad importante de esas instituciones del Norte: fraccionar la realidad del Sur en múltiples microcosmos simplificados (un dispensario, una escuela, un pozo) con los cuales un grupo parroquial o de barrio pueda identificarse. Se trata del proyecto tarjeta postal; en él se aprecia una realidad, interviene gente y se ve el resultado de su ayuda material. Si no existen dudas de que la sumatoria de esas acciones es una contribución a la reducción de la pobreza, está igualmente claro que tales proyectos no afrontan sino esporádicamente sus causas profundas. Muchas iglesias consideran no obstante que en sus acciones priman el testimonio y el intercambio sobre el impacto estructural a largo plazo.

En sus relaciones con sus gobiernos y su sociedad, las ONG del Norte son también reflejo de situaciones diversas<sup>11</sup>. Muy esquemáticamente se puede oponer el modelo anglosajón al modelo nórdico, con todos los matices posibles entre ambos polos. En los países anglosajones, la caridad, la filantropía o el altruismo se consideran desde el siglo XIX como una responsabilidad principalmente individual, responsabilidad que corresponde naturalmente a gente que tenga los medios para ello, y el deseo. Importantes desgravaciones fiscales -o sea un ingreso que el Estado deja de percibir- estimulan esos donativos privados. Y el principio según el cual quien paga decide sigue siendo la regla general. Las ONG están por lo tanto en la disyuntiva de escoger entre carecer del todo o contar con pocos aportes de los fondos gubernamentales para mantener su independencia<sup>12</sup> o someterse o por lo menos ajustarse a las políticas oficiales. Por el contrario, en los países nórdicos, la tradición corporatista hace que las instituciones civiles (iglesias, sindicatos, asociaciones) estén imbricadas desde hace mucho tiempo en los mecanismos del Estado. Así, en esos países, como por demás sucede también en Holanda, en Alemania y en Suiza, las ONG para el desarrollo dependen fuertemente de los fondos gubernamentales sin que ello implique como tal una pérdida de su identidad. En fin, en los países latinos, particularmente en Francia y en España, el peso del pasado colonial hace de su cooperación un instrumento más directo de la defensa de sus intereses económicos y políticos. Allí, las ONG han permanecido durante largo tiempo al margen del sistema de la asistencia oficial y no conocen el crecimiento y la influencia que éstas poseen en los demás países de la OCDE. Así, si las ONG norteamericanas y escandinavas con frecuencia poseen una fuerte dependencia de los fondos de sus gobiernos respectivos, las implicaciones de esta dependencia varían considerablemente de un país al otro.

---

<sup>11</sup> Véase Ian Smilie y Henny Helmich ed., *Stakeholders, Government-NGO, Partnerships for International Development*, Earthscan, Londres, 1999 y David Hulme y Michael Edwards, *NGOs, States and Donors, too close for Comfort?*, Macmillan Press, Londres, 1997.

<sup>12</sup> Por ejemplo, tal es el caso de Oxfam y de World Neighbors en los Estados Unidos que rechazan cualquier financiación del gobierno.

Sin embargo, esos modelos nacionales de ONG para el desarrollo se vieron sacudidos a mitad de los años 80 por ONG transnacionales verdaderas que, paradójicamente, ya no proponen enfoques globales -como la lucha contra la pobreza- sino que organizan acciones espectaculares u originales sobre temáticas bien delimitadas. Tal es el caso de Amnesty International en la esfera de los derechos humanos y de Greenpeace en el de la ecología, sin duda las instituciones más conocidas en los medios de comunicación y que mantienen su independencia frente a la financiación gubernamental. Además en esos últimos años, gracias entre otras cosas a los nuevos medios de comunicación electrónica, han tenido un creciente éxito campañas en forma de redes centradas en un objetivo particular: los ancestros de éstas son probablemente la campaña sobre la promoción de leche materna contra las políticas de venta de las multinacionales alimentarias a finales de los años 1970 y la que se realizó en contra de las grandes represas. A fines de los años 1990 esas campañas se suceden con más y más celeridad alcanzando éxitos notables<sup>13</sup>: la que se llevó contra las minas anti-personales, la que se opuso al Acuerdo Multilateral sobre Inversión, la a favor de una moratoria en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, la que aboga por la abolición de la deuda de los países del Sur. Salvo algunas notables excepciones como Oxfam, las ONG para el desarrollo se han mantenido muy discretas o al margen de esos movimientos, tratando en primer término de conservar a sus donantes antes de movilizar a los ciudadanos, evitando a la par el riesgo de molestar o de herir a sus proveedores de fondos públicos. Actualmente las principales instituciones internacionales reconocen de nuevo la evidencia: el libre desarrollo económico no supone por sí solo la justicia social ni la reducción de la pobreza. Por el contrario, el modelo de desarrollo neoliberal que se ha aplicado estos últimos 15 años ha acentuado el abismo entre pobres y ricos. A la buena gestión de los Estados, más ampliamente reclamada para los países del Sur desde la caída del muro de Berlín por los países occidentales, debiera lógicamente añadirse la buena gestión de la economía privada, que va desde la regularización del trabajo de los niños a la de los mercados financieros especulativos; el respeto a los derechos humanos considerados como un todo, es decir, incluir el respeto al derecho a la salud y a la educación, y no confinar esos derechos universales a su acepción civil y política. Tratado con gran pompa pero aisladamente, el desarrollo social seguirá siendo un paliativo -o una malla de seguridad -en vez de un esfuerzo sostenible para hacer frente a las causas de la pobreza. Incluso al 0,7% del PIB, la cooperación al desarrollo sola jamás logrará este propósito. El desarrollo social no es una burbuja aislada del resto de la sociedad que bastaría con romper con algunos miles de millones más.

Hoy día se ofrece a las ONG para el desarrollo la oportunidad de retomar la iniciativa a partir de temas donde han adquirido una amplia experiencia y un tejido denso de contactos en numerosos países, y de reanudar el trabajo con el espíritu de los movimientos de solidaridad que hace 40 años vieron nacer a una parte de ellas. Ya por entonces reflexionaban de manera global sobre las opciones de la lucha contra la pobreza, lo mismo que sobre las decisiones políticas y los cambios sociales que ésta exige.

*Traducido del francés por Lourdes Arencibia Rodríguez*

*\*coordinador de COSUDE en La Habana. Las opiniones aquí expresadas lo son a título personal.*

Contacto: [ong@edinter.net](mailto:ong@edinter.net) [www.edinter.net](http://www.edinter.net)

*Publicado en Envío, no233, agosto 2001, UCA Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua*

---

<sup>13</sup> Asesores de Clinton han desarrollado el concepto de "social netwar" (la guerra social de redes), véase John Vidal "The world war" The Guardian Weekly, 3 de febrero del 2000

# Anexos

## Las grandes ONG de cooperación para el desarrollo y de ayuda humanitaria

*3 ONG funcionan como verdaderas transnacionales:*

**World Vision** se creó durante la guerra de Corea por sectores protestantes de Estados Unidos. Practica la ayuda humanitaria, el apadrinamiento de niños y la asistencia comunitaria. En Internet usted puede seleccionar a partir de fotografías el niño que desee apadrinar. El volumen de operaciones se cifra en casi quinientos millones de dólares anuales, cuya tercera parte está constituida de donativos en especie. World Vision mantiene una presencia en veinte países para recolectar fondos incluidos Taiwan, Hong Kong y Singapur e interviene en un centenar de países del Sur. [www.worldvision.org](http://www.worldvision.org)

**CARE** tiene su centro de gravedad en los Estados Unidos, pero actualmente tiene sucursales en otros diez países desarrollados (menos del 15% de los ingresos) Practica la ayuda humanitaria y el desarrollo comunitario. El volumen de operaciones es de unos quinientos millones de dólares anuales cuyo 60% proviene directamente del gobierno de Estados Unidos. [www.care.org](http://www.care.org)

**Plan Internacional** (Foster Parents Plan) de origen norteamericana, esta ONG se ha extendido efectivamente en 13 países desarrollados. 300 millones de dólares se colectan de 850.000 padrinos en su gran mayoría fuera de Estados Unidos. Practica el apadrinamiento directo de niños y el desarrollo comunitario en 43 países del Sur. El gobierno holandés la ha reconocido recientemente como una "gran ONG". [www.plan-international.org](http://www.plan-international.org)

*Otras 3 ONG funcionan como federaciones ONG nacionales:*

**Oxfam Internacional** reagrupa alrededor de Oxfam Gran Bretaña 10 instituciones nacionales entre ellas Novib de los Países Bajos e Intermon de España. Con un ingreso total de casi 350 millones de dólares, Oxfam es la única red internacional de ONG de desarrollo no confesional activa en la ayuda humanitaria, la asistencia al desarrollo; mantiene una posición crítica en relación a las cuestiones globales como la deuda, l'OMC y los programas de reajuste estructurales: el aprovechamiento común de experiencias y de recursos ha permitido por ejemplo, crear una oficina en Washington. Es también una de las raras ONG en admitir que los proyectos de desarrollo solos no van a resolver el problema de la pobreza. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**International Save the Children Alliance** es la agrupación de 26 organizaciones independientes financieramente, activas en materia de ayuda humanitaria y proyectos de prevención y de desarrollo para la niñez. Con un ingreso total de casi 350 millones de dólares, esta federación no practica el apadrinamiento individual. [www.savethechildren.net](http://www.savethechildren.net)

**Médecins sans Frontières** tiene una oficina internacional en Bruselas que reagrupa una veintena de secciones nacionales independientes financieramente. Especializada en la esfera medica y de emergencias, los ingresos varían de manera importante en dependencia de las campañas de emergencias y se sitúan alrededor de 250 millones de dólares anuales. [www.msf.org](http://www.msf.org)

Entre las grandes ONG que funcionan en redes internacionales cabe mencionar también las sociedades nacionales de la **Cruz Roja** y de la **Medialuna Roja**, la red **Caritas** de la iglesia católica y las redes de las **Iglesias evangélicas**. Resulta difícil articular cifras para esas tres familias.

### Las ONG europeas que administran más de 50 millones de dólares al año:

ONG	País	Año de fundación	Presupuesto 1993 en millones US\$	% dependencia de la ayuda oficial
Misereor	Alemania	1958	214.5	46
Save the Children	Reino Unido	1919	130.6	49
Secours Catholique	Francia	1946	126.8	5
Oxfam- RU	Reino Unido	1942	118.5	17
EZE	Alemania	1962	117.8	90
Danish Refugee Council	Dinamarca	1956	105.6	98
Brot für die Welt	Alemania	1959	99.2	0
BILANZ	Holanda	1969	88.3	90
NOVIB	Holanda	1956	84.2	71
ICCO	Holanda	1964	80.0	98
Médecins sans Frontières	Bélgica	1980	73.7	71
Deutscher Caritasverband	Alemania	1897	73.1	25
Christian Aid	Reino Unido	1942	71.9	30
Welthungerhilfe	Alemania	1962	71.1	43
Foster Parents Plan	Holanda	1975	69.0	0
Danchurchaid	Dinamarca	1922	62.9	82
Médecins sans Frontières	Francia	1971	56.2	43
Médecins du Monde	Francia	1980	53.0	43
Redd Barna	Noruega	1946	52.6	41

Fuentes para los cuadros: informes anuales de las citadas ONG; Ian Smillie y Henny Helmich ed., *Stakeholders, Government-NGO, Partnerships for International Development*, Earthscan, Londres, 1999 y para el cuadro: Kees Biekart, *The Politics of Civil Society Building, European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*, International Books y el Transnational Institute, Amsterdam, 1999.