



Revista de Fomento Social, 51 (1996), 201-217

## Los dilemas en la actuación de las ONG en un contexto de ajuste estructural

---

*Este trabajo reflexiona sobre el papel de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) en un contexto de ajuste estructural, es decir, en un marco de transformaciones globales en los respectivos países y sociedades. El autor tiene el propósito de contribuir a la reflexión del lector interesado por estos temas, llamando la atención de que los planteamientos poco comunes presentados en este artículo son fundamentalmente el resultado de algunos años de trabajo con una ONG en una región-piloto de desarrollo en Mozambique. Este artículo enfoca aspectos tales como la financiación, la preservación de las filosofías y las estrategias de actuación de las ONG; su capacidad para influir en los poderes políticos e instituciones financieras y en la definición de las políticas macroeconómicas; las limitaciones, los riesgos y las ventajas de las organizaciones no gubernamentales en la actuación sobre el terreno; los dilemas entre los programas de emergencia y de desarrollo, entre otros aspectos.*

*El autor argumenta que el papel de las ONG debe ser analizado en un*

*marco global de las relaciones internacionales, donde existen alianzas y actuaciones que poseen objetivos políticos y económicos diversos. El posicionamiento de cada ONG en la maraña de intereses políticos y económicos, internos y externos, varía con las filosofías y opciones de cada organización no gubernamental, aspecto que debe ser motivo de reflexión y debate en el seno de las organizaciones.*

---

— João MOSCA (\*) —

---

## **Introducción**

El papel de las ONG en un contexto de estabilización y de ajuste estructural debe ser analizado en el marco global de las transformaciones que se operan en los países en desarrollo, que aplican estos programas «sugeridos» y financiados fundamentalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por el Banco Mundial (BM). Los principales objetos de análisis en un estudio de este tipo son los siguientes: las Instituciones de Bretton Woods (FMI y BM), los gobiernos, las comunidades donde se ejecutan los proyectos y las ONG.

Se pretende reflexionar sobre el papel de las ONG en este proceso de transformaciones a nivel macro (en la formulación de las políticas económicas y en la capacidad de influir en sus aplicaciones) y a nivel micro (elaboración y aplicación de proyectos de emergencia y de desarrollo). Se desprende así que este trabajo solamente se refiere a las ONG vocacionadas para la realización de proyectos de desarrollo (1). Las reflexiones expuestas son fundamentalmente el resultado de algunos años de trabajo con ONG en una región-piloto de desarrollo en Mozambique. Se intenta plantear, de forma positiva, aspectos poco comunes sobre la actuación de las ONG. Los planteamientos, aparentemente críticos aquí reflejados, no pretenden ignorar las virtudes, oportunidad, necesidad y gran importancia de las ONG como movimiento social y político, como agentes de

---

(\*) Doctor Ingeniero Agrónomo. Actualmente es becario de post-doctorado de la Junta Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Portugal.

(1) Sobre el concepto de Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONG), su evolución histórica y una referencia al caso español, véase por ejemplo, ORTEGA CARPIO (1992 y 1994).

desarrollo y de actuación en situaciones de emergencia y de conflictividad social. El papel de la sociedad civil es cada vez más necesario, tanto en las sociedades modernas y democráticas como en los países en desarrollo.

Con el propósito de contribuir a la reflexión del lector interesado por estos temas, advertimos que los planteamientos presentados deben ser enmarcados en situación de algunos países que atraviesan por crisis globales en sus sociedades y que aplican programas de ajuste estructural, aspectos éstos que introducen matices y particularidades en la actuación de las ONG. Este artículo está estructurado en seis secciones. En la primera se hace un breve resumen sobre el contexto de las sociedades en crisis que aplican programas de ajuste estructural, considerado como el objetivo de la exposición. La segunda plantea algunos dilemas entre las filosofías y las capacidades financieras de las ONG en el marco de la creciente financiación gubernamental para los programas realizados por estas organizaciones. La sección tercera presenta algunas reflexiones sobre los equilibrios y compromisos de orden filosófico y sobre las formas de actuación, entre las ONG y los gobiernos y las Instituciones de Bretton Woods en la realización de proyectos. La cuarta sección resalta los ventajas de las ONG en el trabajo directo con las comunidades y refiere los peligros de algunas actuaciones desconectadas de las realidades y de los intereses de los beneficiarios. Por último se presentan algunos aspectos sobre los peligros de los programas de emergencia de transformarse en frenos al despegue de las crisis a medio y largo plazo. Finalmente se hace una breve conclusión.

## **1. El contexto de los programas de ajuste estructural (PAE) (2)**

Generalmente, los PAE son aplicados en países que atraviesan por crisis globales en las respectivas sociedades cuyos principales síntomas son los siguientes: inestabilidad política, conflictos internos de diferente naturaleza, recesión económica, pautas de valores sociales en crisis, inseguridad ciudadana y, en muchos casos, situaciones en las que un elevado porcentaje de la población vive en la pobreza absoluta. Simultáneamente, coexisten en estos mismos países, centros comerciales de lujo, centrales nucleares, ciudades modernas, grupos

---

(2) Sobre algunos aspectos teóricos y los principales temas de debate de los Programas de Ajuste Estructural, véase, MOSCA (1994).

sociales con niveles de renta comparables con las rentas más elevadas de los países desarrollados. Los indicadores económicos no reflejan la gravedad de los problemas ni la heterogeneidad de estas realidades.

Este estudio no analiza las causas de estas crisis. Solamente se pretende adelantar que no son sólo consecuencia de factores internos y que es difícil medir el coeficiente de determinación entre los factores internos y externos, y entre los factores económicos y no económicos. Se asume la tesis de muchos autores, según los cuales, la actual situación del «tercer mundo» es parte integrante de la crisis del capitalismo a escala mundial cuyos centros de poder han sabido concentrar los costes más allá de las fronteras de los países más desarrollados. Las políticas recesivas de los países desarrollados, el proteccionismo, la evolución desfavorable de los términos de intercambio para los países en desarrollo, las políticas monetarias restrictivas aplicadas principalmente desde finales de los 70, son sólo algunos de los aspectos que han contribuido negativamente a la crisis. La deuda externa fue en los primeros momentos una de las importantes consecuencias de la crisis que se transformó, con posteridad, en una causa y en un factor acelerador de la misma crisis.

Como factores internos de estas crisis generalmente se refieren los siguientes: las estructuras económicas distorsionadas desde la penetración colonial; las políticas internas no adaptadas e incoherentes, aplicadas después de las independencias; y, la poca articulación entre los estados-nación modernos y las estructuras de las «sociedades tradicionales». La corrupción de los gobiernos y los conflictos «locales» fueron, como la deuda, una de las consecuencias de la crisis que se transformaron en factores agravantes de la misma.

Los Programas de Estabilización surgen, inicialmente, con el objetivo de solucionar el problema de la deuda. La experiencia demostró que ésta no era el resultado de situaciones coyunturales y las medidas específicas para su solución no resolvieron los desequilibrios externos de dichas economías. Los programas de estabilización se transformaron gradualmente en un conjunto de medidas de política económica globales que actualmente son aplicadas en la mayoría de los países de América Latina (AL) y del Africa Sub-Sahariana (ASS) y que se denominan Programas de Ajuste Estructural (PAE).

Los objetivos principales de los PAE para el FMI/BM, son los siguientes: 1) la eliminación de las distorsiones y de los desequilibrios macroeconómicos; y, 2) a creación de un ambiente que permita el desarrollo estable a largo

plazo. Se considera que, para el efecto, son necesarias un conjunto de medidas y de condiciones, fundamentalmente las siguientes: 1) la libre circulación de los recursos a escala internacional; 2) la paridad de los precios internos con los del mercado mundial ajustados por el tipo de cambio; 3) la privatización, esto es, la reducción del papel del estado en la economía; y 4) reformas políticas (esencialmente la democratización de esos regímenes y de las respectivas sociedades).

Los críticos de los PAE argumentan que los objetivos más importantes del ajuste estructural son la integración subordinada de las economías en crisis en el marco de la división internacional del trabajo, facilitando así la penetración del capital internacional. Añaden que la crisis no será resuelta con medidas solamente económicas y que no habrá transformaciones estructurales importantes sin que también se experimenten cambios en las relaciones internacionales dominantes. Este planteamiento supone la necesidad de cambios en los países desarrollados.

Después de casi dos décadas de aplicación de los PAE, no existe consenso sobre el comportamiento de las economías en respuesta a las medidas de ajuste. En muchos de los trabajos existentes al respecto, se empieza admitir que los ajustes implican costes sociales y que éstos están, por regla general, socialmente concentrados en los grupos sociales «más vulnerables» (mujeres, niños y estratos sociales más pobres). Está también aceptado por el BM (1989), que los proyectos de desarrollo (particularmente los de desarrollo rural) no tienen resultados positivos en la mayoría de los casos.

Las reformas que las Instituciones de Bretton Woods (IBW) pretenden y «sugieren» no son solamente económicas. WUYTS (1989) refiere sobre los procesos de ajuste: «Las reformas económicas visan reestructurar los padrones de acumulación y de distribución en una economía y, consecuentemente, tales reformas afectan la estructura del modo de vida de las poblaciones... El contenido de las reformas económicas tiene invariablemente importancia en la conformación del proceso de desarrollo económico y social así como el balance de fuerzas políticas». Para la aplicación de estos programas, BAKER (1989) y BERNSTEIN (1990), consideran necesaria una triple alianza: las IBW, el capital externo más el capital interno, y los gobiernos locales.

¿Qué alianzas hay o son necesarias entre estos protagonistas y las ONG?  
¿Qué papel juegan las ONG en los procesos de ajuste estructural? Estas

preguntas forman parte de las reflexiones que se intentan resumir en este trabajo.

Los debates entre las IBW y los gobiernos se concentran en la formulación de las políticas, en las medidas de aplicación y en la financiación (nivel macro y meso económico) y en la implantación de los proyectos de desarrollo (nivel micro económico). Es en estos dos niveles donde se debe analizar el papel de las ONG (3). ¿Qué influencia pueden ejercer las ONG en la formulación de esas políticas? ¿Qué ventajas poseen las ONG a nivel de la realización de los proyectos? ¿Qué volumen de recursos poseen las ONG para la realización de proyectos? ¿Cómo se pueden «mover» las ONG en el contexto de las alianzas e intereses políticos y económicos, internos y externos?

En las secciones siguientes se procura reflexionar sobre estos temas para, a partir de ahí, efectuar algunas consideraciones sobre el papel de las ONG en un contexto de ajuste.

## 2. ONG. El dilema entre las filosofías y las capacidades

En general, las ONG actúan en los países con crisis más graves, es decir, la presencia de estas organizaciones coincide con las realidades más críticas en los países en desarrollo. Existen motivaciones de varios tipos que impulsan a colectivos de ciudadanos a la formación y a la participación en las ONG, tales como: razones humanitarias y de solidaridad, motivaciones políticas, ideológicas y religiosas, intereses deportivos y culturales, razones de defensa de intereses económicos, etc.

La cantidad y variedad de ONG aumentó significativamente a partir de la década de los ochenta. La toma de conciencia de la opinión pública sobre la crisis, la incapacidad por parte de muchos gobiernos para solucionar los problemas, las dudas sobre las cooperaciones intergubernamentales, entre otros aspectos, justifican este incremento de la participación de la sociedad civil en el intento de solucionar y/o reducir los problemas de las sociedades desarrolladas y en desarrollo.

Como resultado de este movimiento, el volumen de la cooperación desarrollada a través o por medio de las ONG se ha incrementado rápidamente en los

---

(3) A. LINARD (1994) hace una interesante exposición sobre las filosofías y la praxis en el contexto de la cooperación para el desarrollo.

últimos años. No obstante, el peso específico de estas organizaciones podría ser mucho más significativo si no fuera por las limitaciones financieras de las ONG. Hasta 1985, los fondos de la cooperación eran sobre todo obtenidos por las propias ONG (CERNEA, 1989), aspecto que ha cambiado radicalmente.

La contribución de los gobiernos y organismos internacionales en los presupuestos de cooperación de las ONG es creciente. A partir de este hecho, algunos autores se cuestionan sobre las posibles interferencias de los financiadores en las filosofías, estrategias y en los programas de las ONG. Los grados de autonomía financiera son muy variados, desde las ONG que mantienen una gran independencia en relación a las contribuciones públicas (y por lo tanto, un alto grado de independencia en la filosofía de cooperación), hasta otras que se transforman crecientemente en agencias «casi-públicas» de cooperación a través de la aplicación de programas con diferentes niveles de compatibilización y «coordinación» con los programas de cooperación intergubernamental y con las instituciones financieras internacionales.

Los proyectos apoyados por las ONG abarcan áreas de intervención muy diversas, que van desde la asistencia de emergencia y la donación de productos alimenticios y sanitarios, hasta la realización de proyectos de desarrollo en diferentes sectores de la economía y de la vida de las poblaciones beneficiadas. Por regla general, los emprendimientos de las ONG son de pequeña dimensión y localizados. Las ONG son considerados por Cernea (1989:13), como entidades que poseen una «capacidad técnica limitada», sin un «contexto de programación ampliado» y «con limitaciones para hacer de los proyectos autosostenibles».

No obstante las ONG poseen, en relación a las agencias de cooperación gubernamental y a las instituciones financieras internacionales, algunas ventajas comparativas para la realización y ejecución de proyectos en el terreno. Cernea (1989) considera las siguientes: «(a) la capacidad para llegar a los pobres rurales y áreas remotas ...; (b) la capacidad para promover los recursos y potencialidades locales ...; (c) la capacidad para operar con costes bajos ...; y (d) la capacidad de innovar y adaptar».

Los proyectos de las IBW (así como los de la mayoría de las agencias de cooperación gubernamental), poseen características diferentes. Se concentran en las tareas destinadas a influenciar las políticas económicas y sociales de los países receptores de las ayudas (a través de estudios y de las conversaciones para la concesión de las financiaciones), en la formulación y ejecución de

proyectos a escala sectorial y regional y en el ámbito de grandes inversiones en infraestructuras. Estos proyectos poseen, en general, dificultades de compatibilización y coordinación a nivel del territorio donde se implantan, requieren grandes volúmenes financieros, demandan un apoyo significativo en personal extranjero, son de gestión sofisticada y están sometidos a reglas y aparatos administrativos complicados. Estos aspectos implican que las IBW tienen dificultades de actuación local.

Para suplir esta dificultad, el BM intenta «integrar» los programas de las ONG en sus proyectos de desarrollo de acuerdo con los objetivos globales de los PAE. CERNEA (1989:18), se refiere al tema del modo siguiente: «Las agencias multilaterales y bilaterales de ayuda que apoyan financieramente programas a escala macro deberán por lo tanto interrelacionarse no sólo con las agencias del gobierno central sino también con los actores claves a nivel local: gobierno, comunidad y, cuando existen, organizaciones no gubernamentales». Más adelante concreta: «Es por tanto útil aplicar estrategias para intensificar tal integración y, particularmente, para facilitar los roles de las ONG locales».

A través de estas afirmaciones plasmadas en el estudio realizado para el Banco Mundial (CERNEA, 1989), es fácil concluir sobre la intención del BM para integrar las ONG en sus estrategias. De este hecho se pregunta: ¿Es posible que las ONG se integren en programas del BM preservando a la vez sus filosofías? ¿Esta integración facilita el acceso a los centros de formulación de políticas hasta conseguir influenciarlas? El incremento de fondos gubernamentales y de instituciones financieras en los presupuestos de las ONG ¿permitirán mantenerlas «independientes»?

No obstante, el análisis de algunos años de experiencia con sucesivos fallos en los intentos de «coordinación» obligan (CERNEA, 1989:18) a afirmar que «las debilidades y la desconfianza son visibles en ambos lados».

En resumen, el gran dilema es el siguiente: para que las ONG puedan tener capacidad para influenciar y presionar a las IBW y a los gobiernos locales, necesitan tener una importante capacidad financiera que se refleje en los programas ofrecidos a los países con PAE. Pero si se reciben fondos gubernamentales y del FMI/BM, posiblemente las ONG quedarán condicionadas al punto de comprometer sus filosofías y estrategias de actuación.



### 3. ONG: ¿Qué equilibrios existen entre los gobiernos y el FMI/BM?

Las ONG prefieren generalmente actuar directamente con los beneficiarios de los proyectos, evitando la presencia de los gobiernos. Algunas ONG hacen de esta intervención directa un punto de honor de la organización. Este principio implica, por ejemplo, lo siguiente: 1) los recursos destinados a los proyectos son asignados directamente, a través de compras e importaciones realizadas en muchos casos por las propias ONG; 2) la existencia simultánea de una gran diversidad de métodos y de filosofías de intervención en las comunidades puede contrariar las políticas internas, como por ejemplo, de las redes de extensión rural; 3) los colectivos a beneficiar con los proyectos (generalmente los más pobres), son elegidos por las ONG lo cual puede dificultar los equilibrios sociales y de poderes fácticos (por ejemplo la jerarquía social de las sociedades tradicionales); y, 4) la elección de las zonas y sectores para la aplicación de los proyectos puede no corresponder con las situaciones que atraviesan las mayores dificultades.

Con esta estrategia de actuación, muchas de las ONG pretenden lo siguiente: 1) garantizar la llegada directa de los recursos a los beneficiarios, como forma de evitarse los costes a pagar a las empresas e instituciones locales (comisiones de importación, costes de transporte, etc); 2) evitar posibles desvíos de estos recursos (o de parte de ellos) para otros fines como consecuencia de la intervención de los poderes públicos; 3) muchas ONG poseen técnicos que prestan su contribución en base a ideales humanitarios deseando por eso, «trabajar junto al pueblo» y obtener resultados prácticos rápidos.

Estas estrategias representan pequeñas quitas de poder y de legitimidad de los gobiernos locales. Los beneficiarios reciben de los proyectos y de sus técnicos (generalmente extranjeros) lo que no consiguen del gobierno (recursos, apoyo técnico, semillas, fertilizantes, medicinas, material escolar, etc). Por ejemplo, es común escuchar en una comunidad que la semilla les fue vendida (o regalada) por ... y refieren la nacionalidad del técnico o el nombre del proyecto (generalmente conocido por unas siglas seguidas de números).

Estas múltiples pequeñas reducciones de poder y de legitimidad no contrarían uno de los objetivos de los PAE que es la liberalización de los mercados y la reducción del papel y de las funciones del estado en la economía. En este sentido no hay contradicción entre el FMI/BM y las ONG en la medida que estas son

ajenas al flujo de poder y a los circuitos de distribución de recursos de las administraciones. Pero, por otro lado, la asignación directa de los recursos contraría la liberalización, lo que supone que los recursos disponibles en la sociedad deben ser asignados por el mercado. Se añade que cuando los recursos son regalados, este hecho puede distorsionar el mercado (sobre todo por la influencia sobre los precios) y puede crear vicios en las comunidades.

Del lado positivo, las ONG poseen el conocimiento práctico de las realidades por su vivencia cerca de las comunidades. Conocer en detalle los efectos sociales de los PAE les da mayor capacidad de presión y de denuncia. No es casual que el FMI y el BM empiecen a incluir en sus discursos políticos los conceptos y preocupaciones relacionados con la equidad, la sostenibilidad, la accesibilidad a los servicios sociales por parte de los más pobres y el medio ambiente, entre otros aspectos.

El trabajo directo con las comunidades y los proyectos de desarrollo (aunque de pequeña escala, y por lo tanto con poca capacidad para influir en los poderes), puede ser interpretado como una estrategia para mantener la equidistancia entre los gobiernos locales por un lado y las agencias de cooperación gubernamentales y las organizaciones financieras internacionales por otro lado, y como una forma de preservar los principios filosóficos de las ONG.

Por su lado, los gobiernos receptores están en muchos casos incapacitados para imponer sus políticas y criterios debido a sus limitaciones financieras y técnicas. En situaciones de hambre, enfermedades,... en que viven las poblaciones, los gobiernos locales no poseen otra alternativa que no sea la negociación y aceptación de las filosofías y estrategias de las ONG, terminando por hacerles concesiones de soberanía con el objetivo de resolver o reducir, puntualmente, los graves problemas existentes.

#### 4. La actuación directa de las ONG

La actuación directa en programas de desarrollo plantea determinados dilemas. El deseo de resultados rápidos y concretos obliga a programas de asistencia y/o de producción con resultados a corto plazo. Se piensa que así se contribuye de forma más efectiva a la solución de los problemas inmediatos de la población (que seguramente son enormes). Como consecuencia, los estudios de la realidad en sus múltiples aspectos y las acciones de formación e



investigación para promover un desarrollo sostenible no siempre son la regla de las actuaciones de muchas ONG. No obstante, cabe resaltar que cada vez existen más organizaciones que orientan sus proyectos al desarrollo sostenible y que una importante parte de sus actividades se concentran en el estudio de las condiciones económicas y socioculturales de las comunidades, con el objetivo de potenciar los recursos endógenos y la formación de elementos de los colectivos beneficiados. Estas estrategias se diferencian en que los que obedecen a los primeros principios pueden ser más espectaculares a corto plazo, asumiendo riesgos importantes de largo plazo, sobre todo después del periodo de vigencia de los proyectos.

Los insumos importados, las máquinas y la asistencia técnica extranjera y la financiación (inclusive en moneda externa para adquisición de recursos no disponibles en el mercado local), dejan de existir en cuanto los proyectos cesan sus programas. Durante la vigencia de los proyectos, la población asume hábitos y formas de organización y de producción basados en los recursos y medios técnicos de los proyectos. Después de su finalización, la población presiona sobre los poderes locales para mantener estos recursos y para asegurar la continuidad de la accesibilidad a las instituciones. Es difícil retornar del tractor al trabajo manual, del abono químico al orgánico, del transporte motorizado a la bicicleta, de la representatividad al anonimato. Los conflictos derivados de estos hechos enfrentan a la comunidad con los órganos locales del poder, que no poseen recursos para sustituir a las ONG. En la mayoría de los casos, la población no dispone de capacidad de organización para la autogestión, para la formación de cooperativas u otras formas de gestión asociativa.

Por estas y otras razones, en el marco de la estrategia económicamente sostenible, se recomienda que los proyectos consideren los aspectos siguientes: primero, lo fundamental de un programa de desarrollo es solucionar los problemas realmente sentidos por la colectividad; segundo, es importante involucrar a los beneficiarios en la definición de esos objetivos, en las acciones y en la organización de los proyectos; tercero, es fundamental promover acciones que tengan continuidad después del fin del proyecto, a través de formas de organización y de gestión garantizadas por la comunidad.

¿Qué es lo más importante: suministrar (en muchos casos regalar) semillas durante 3 ó 4 años u organizar una asociación para que los pequeños productores puedan tener acceso al crédito y de esta forma a la semilla existente en el

mercado local?; ¿comprar una máquina para limpieza de los canales de drenaje con posibles futuros problemas de mantenimiento y de adquisición de piezas de reemplazo, u organizar a los interesados para participar en la limpieza de los mismos?; ¿es mejor importar una variedad de semilla (generalmente no adaptada a las condiciones ecológicas locales) o estudiar las variedades locales ya adaptadas a la región, garantizando la cantidad a través de un programa de producción de semillas? Miles de ejemplos se pueden plantear. Cómo aplicar en cada caso el refrán «si ves a un pescador con hambre, no le des un pez, dale un anzuelo» es el secreto de los resultados de los proyectos. En el caso de proyectos localizados en comunidades con economías y culturas diferentes de las del donador, habría que añadir «... dadles un anzuelo considerando sus artes de pescar». Si existe una situación de emergencia, «será necesario considerar los hábitos alimentarios locales».

Para los «outsiders», como les apellidó Robert CHAMBERS (1983), refiriéndose a los proyectos y a los técnicos foráneos que actúan desde arriba y sin considerar las realidades locales, todo parece importante y urgente. No obstante los miembros de las comunidades saben lo que necesitan. Ellos pueden ser analfabetos, pero seguramente que no son tontos. No es novedad para nadie que los campesinos de las zonas más «interiores» (o «profundas») tienen sistemas de producción con una perfecta adaptación al medio y que poseen una lógica de reproducción económica y social bien establecidos. Para los técnicos de los proyectos es indispensable detectar lo que quieren las comunidades, cómo lo quieren y que sean ellos los que decidan.

Es decir, el conocimiento sociológico de las comunidades es básico para trabajar en ellas y con ellas. Las sociedades están estructuradas, tienen diferenciaciones y poseen mecanismos de reproducción del poder. Hay reglas y pautas sociales que, al ser despreciadas, producen resultados negativos en los proyectos. Entre el técnico y las plantas están individuos orgullosos de su cultura y de sus tradiciones seculares (buenas y malas), aspecto que hay que conocer y respetar para lograr un trabajo técnico exitoso.

## 5. Cooperación: entre la emergencia y el desarrollo

La ayuda alimentaria es uno de las formas de cooperación que contienen los conflictos típicos existentes entre lo que es la emergencia y la cooperación para

el desarrollo. HOPKINS (1988), resume en cinco los dilemas existentes entre la «ayuda alimentaria» y los PAE (considerándolos un programa global para el desarrollo) : 1) la ayuda estimula los subsidios; 2) ella está relacionada con proyectos y no con políticas macroeconómicas; 3) la ayuda refuerza el papel del estado en la economía; 4) crea inestabilidad tanto en la producción como en el consumo; y, 5) la ayuda puede frenar la recuperación de la producción.

Se podría añadir otros aspectos como los siguientes: 1) en muchos casos, los contravalores monetarios de los alimentos y equipamientos vendidos a las poblaciones (pero que fueron donados por las agencias de cooperación a los respectivos países) son utilizados para financiar los presupuestos públicos, lo que contraria uno de los principios de los PAE (reducir el peso de los gastos, el déficit y la deuda pública); 2) los recursos de la cooperación y ayuda son muchas veces transportados y comercializados por empresas públicas, lo que privilegia a estas empresas que generalmente actúan en situación oligopolista, permitiendo de este modo su fortalecimiento en un contexto de privatización.

Todos estos aspectos están relacionados con los circuitos comerciales que los proyectos utilizan para la asignación de los recursos previstos en sus propios presupuestos (aspecto ya referido en este artículo), con los precios practicados (muchas veces sin considerar las condiciones de mercado y otras veces son regalados) y por el papel de la administración en los diversos niveles.

La emergencia está muchas veces desligada de cualquier visión global y de desarrollo. Existen muchas experiencias en las cuales los programas de emergencia se multiplican y se reproducen. Un programa de emergencia alimentaria exige otro, también de emergencia, de transportes, otro para la construcción de almacenes, otro de comunicaciones, etc. De este modo, cuando la emergencia es prolongada, estos programas se transforman en una necesidad permanente con reflejos sobre el conjunto de la economía. Una cuestión fundamental en estos casos es encontrar las formas de transformar la emergencia en desarrollo sin crear dependencia.

La operatividad de estos conceptos es en muchos casos difícil, aunque parezcan teóricamente evidentes. Se apuntan algunos ejemplos de casos referidos por HANLON en relación a Mozambique (1988, en WUYTS, 1989): «por ejemplo, muchos donadores están dispuestos a pagar transporte aéreo masivo de alimentos, semillas y ropa para las personas desplazadas de la guerra en las ciudades distritales; en algunos casos el transporte aéreo es necesario

debido a problemas de seguridad, mientras en otros casos las carreteras están estropeadas... Mozambique ha solicitado equipos para la recuperación de carreteras, lo que sería más barato que el transporte aéreo en algunas zonas, pero los donantes prefieren pagar más por el transporte aéreo porque éste es 'emergencia' y construcción de carreteras es 'desarrollo' ... Mozambique ha pedido 'vehículos de protección' -camiones blindados- para la protección de los convoyes de transporte de alimentos, lo que costaría menos que el transporte aéreo. La mayoría de los donantes se han negado por que esto es 'asistencia militar no letal' y no emergencia. Igualmente, las agencias donantes ... prefieren importar ropa, instrumentos, etc., que ayudar a la industria local a producirlos y luego comprar en las empresas locales».

La emergencia, cuando es grande y prolongada, puede crear una «economía de emergencia» paralela, lo que significa por ejemplo, la creación de instituciones especializadas para la gestión y ejecución de la emergencia, la existencia de recursos y de circuitos paralelos (organismos públicos, medios de transporte, almacenes, sistemas de comunicaciones, mercados, precios, etc.). La institucionalización de la emergencia desarrolla intereses económicos, empresas para servir y/o para aprovechar los negocios relacionados con los programas de emergencia. Estos recursos, capacidades e intereses entran en conflicto con el desarrollo de diferentes formas tales como: la competitividad entre los productos de la emergencia y los de la producción local; la capacidad de gestión de las administraciones y empresas locales provocada por la salida de técnicos cualificados para las agencias extranjeras que pagan mucho más (WUYTS, 1989); entre otros aspectos.

Este juego de intereses no es solamente económico. Existen intereses políticos en los países receptores y en los países donantes. Un estudio más amplio obliga a enmarcar la ayuda en el contexto global de las relaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. De este modo, se podría obtener algunas respuestas a las siguientes cuestiones: ¿los programas de ayuda humanitaria, de los gobiernos, instituciones financieras y de algunas ONG, solamente poseen motivaciones y objetivos humanitarios?; ¿de qué forma estas ayudas refuerzan los poderes locales, en muchos casos dictatoriales?; ¿es posible separar lo que es ayuda alimentaria y humanitaria de la naturaleza de los regímenes?; ¿qué intereses existen detrás de los programas de ayuda?

No es tarea fácil integrar las filosofías de las ONG (verdaderamente no

gubernamentales) en este marco global, así como es difícil actuar en estos contextos sin comprometer, por lo menos en lo fundamental, las filosofías de cada organización.

## 6. Conclusión

Se puede afirmar que el papel de las ONG debe ser analizado en un marco global de las relaciones internacionales, donde existen alianzas y actuaciones que poseen objetivos políticos y económicos diversos. El posicionamiento de cada ONG en esta enmarañada trama de intereses es un tema que varía también con las filosofías y opciones de cada organización no gubernamental, aspecto que debe ser motivo de reflexión y debate en el seno de las organizaciones no gubernamentales. En contextos de ajuste, la complejidad puede ser mayor. Por tratarse de períodos con transformaciones estructurales, en los cuales el juego de intereses (internos y/o externos) también sufren cambios importantes. Los centros de poder intentan colocar a las diversas agencias de cooperación bajo una estrategia política unitaria cuyos objetivos son simultáneamente políticos, económicos y sociales.

Para las ONG es un reto importante mantener las capacidades de actuación local a la vez que se intenta influir en los centros de poder y, simultáneamente, preservar sus opciones (políticas, ideológicas, y de otras naturalezas), en la medida que la financiación de estas organizaciones son crecientemente de origen gubernamental y de otras instituciones financieras. Si las ONG procuran tener una capacidad importante de actuación no poseen muchas alternativas a la financiación mencionada, corriéndose de este modo los riesgos referidos. Por otro lado, si la opción de las ONG es la de mantener un importante grado de autonomía financiera, difícilmente tendrán capacidades para la realización de proyectos con efectos impactantes sobre la crisis y, de este modo, tendrán un difícil acceso a los círculos del poder.

Las condicionalidades del FMI y del BM, así como las múltiples microrrestricciones sobre el uso de los fondos de los donantes, pueden influir en los contenidos de las políticas económicas y sociales» (WUYTS, 1989). Cómo encontrar un equilibrio razonable entre el derecho de los donantes, y saber cómo son utilizados sus fondos, con la soberanía de las naciones, es una cuestión que también se plantea a las ONG.

La cooperación y la ayuda pueden transformarse en dependencia y la emergencia puede prolongarse sin dar origen a procesos de desarrollo. Definir lo que es urgente y más importante es algo que tiene que ver con los beneficiarios. Pero, en muchos casos, ayudar directamente a una colectividad puede no representar la mejor manera de resolver los problemas globales de las sociedades en crisis. Por otro lado es en muchas ocasiones absolutamente necesario aliviar algunas situaciones traumáticas de las comunidades. ¿Cuál es el equilibrio entre estas estrategias? ¿Cómo transformar la ayuda de emergencia en desarrollo?

Para terminar, es importante que la unidad de las ONG esté dentro del contexto de las nuevas relaciones internacionales con transformaciones tanto en los países del «centro» como en los de la «periferia», para que el nuevo orden internacional sea de todos y no el orden de las minorías de los países desarrollados y de las élites del tercer mundo.

### Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (1989). *Desarrollo Rural. Experiencia del Banco Mundial, 1.965-86*. Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones.
- BANCO MUNDIAL (varios años). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, Banco Mundial.
- BAKER, J. (1989). «The Political and Social Context of Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa». *NR 24*, Nordiska Afrikainstitutet, Upsala.
- BERNSTEIN, H. (1990). «Agricultural 'Modernisation' and the Era of Structural Adjustment: Observations on Sub-Saharan Africa». *The Journal of Peasant Studies*, 18(1):3-35.
- CERNEA, M.M. (1989). *Organizaciones No-Gubernamentales y Desarrollo Local*. Documentos para discusión del Banco Mundial, Washington, Banco Mundial.
- HOPKINS, R.F. (1988). «The Politics of Adjustment: The African Case». *Food Policy*, 13(1):47-56.
- LINARD, A. (1994). «Seis desafíos para la cooperación al desarrollo». *Revista de Fomento Social*, nº 196, Volumen 49, pp.495-515.



- ORTEGA CARPIO, M<sup>a</sup>. L. (1992). El desarrollo de las organizaciones no gubernamentales: el caso español. *Revista de Fomento Social*, nº 188, volumen 47, 447-464.
- ORTEGA CARPIO, M<sup>a</sup>. L. (1994). *Las ONG'S y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Ed. ETEA-IEPALA, Madrid.
- WUYTS, M. (1989): *Economic Crisis and Third World Countries: Impact and Responde*. Institute of Social and Economic Reseach (ISER), University of the West Indies, Jamaica, Kingstone.