

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

UNA CRÍTICA ANTROPOLÓGICA A LAS FORMAS DE COOPERACIÓN

PARTE 2

Las ONG

CAPÍTULO 3

El rol de las ONG de desarrollo

A primera vista, cualquier intento de esbozar una definición de lo que es una ONG resulta problemático por la propia indefinición de la denominación y por las diversas singularidades -a veces contrapuestas- que caben en ella. El significado de las iniciales ('organización no gubernamental') permite mejor una identificación de lo que no es ('no gubernamental') que de lo que verdaderamente es. En la búsqueda de una definición, junto a la independencia gubernamental, es fundamental resaltar el carácter no lucrativo (en el mundo anglosajón, el apelativo '*non profit organization*' en ocasiones se utiliza como un equivalente), que lo distingue de otras organizaciones que nacen de la iniciativa privada, como las empresas, cuya motivación es la obtención de beneficios económicos para los accionistas¹. Un último elemento distintivo está implícito en su vocación eminentemente social, de la que obtiene su legitimidad, que se plasma y realiza en la oferta de servicios y la prestación de ayuda destinadas a cubrir necesidades sociales no satisfechas.

De acuerdo con los rasgos apuntados que las caracterizan, se puede afirmar, por lo tanto, que las ONG formarían parte, de pleno derecho, de este conglomerado variopinto de organizaciones que constituyen el llamado 'Tercer Sector'².

¹ La falta de afán de lucro, unida al hecho de que no se arriesgue capital propio -sino el de los donantes-, lleva a J. P. Jacob -citado por Olivier de Sardan (1995: 191)- a sugerir, en tono irónico, que las ONG pudieran ser vistas como empresas que no asumen riesgos o que, al menos, los transfieren a quienes pretenden ayudar con sus actuaciones.

² Con esta denominación, empleada por vez primera en los años '70 y que ha alcanzado cierta popularidad, se intenta expresar una forma organizativa distinta a las empresas y a las administraciones públicas.

Las ONG *de desarrollo* (ONGD) que nos ocupan, compartiendo los rasgos comunes a todo el sector, son aquellas cuyo objetivo explícito pasa, sin entrar por el momento en detalles, por favorecer el desarrollo de países considerados subdesarrollados y atender y prestar apoyo a la población menos favorecida de éstos, a través de la implantación de políticas, programas de cooperación u otras actuaciones específicas.

Acudiendo a las definiciones que realizan las propias instituciones implicadas y circunscribiéndonos a la realidad española, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo - España (CONGDE), que a mediados de 2000 agrupaba a 105 entidades -de las que 8 eran coordinadoras territoriales-, entre las que se incluyen las más representativas³, señala que "las ONGD son organizaciones autónomas, legalmente constituídas y sin fines de lucro, que trabajan en cooperación internacional para el desarrollo. Están formadas por ciudadanos y ciudadanas que creen que, además de la ayuda entre gobiernos, es necesaria la cooperación solidaria entre pueblos" (CONGDE, 1995: 4). En el 'código de conducta' aprobado en 1997 se insiste de nuevo en su composición al afirmar que "las ONGD, como expresión de la solidaridad existente en la sociedad, jugamos un papel importante en el ámbito de la cooperación internacional precisamente por ser la sociedad la que nos asigna este cometido". A su vez, se recalca el carácter no lucrativo de las mismas: "la totalidad de los ingresos obtenidos deben beneficiar a la población sujeto de los programas de desarrollo, ser utilizados en actividades de educación y de sensibilización y, en último lugar, ser destinados al funcionamiento de la propia organización" (CONGDE, 1998b). Por su parte, la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament (1997: 5-7), en su código ético, afirma que "las ONGD forman parte, sin agotarlo, del fenómeno asociativo voluntario de la sociedad civil" y se caracterizan -al menos así debería- por: i) "disponer de un grado mínimo de estructura estable"; ii) "no perseguir ningún afán de lucro"; iii) "disponer de un cierto grado de apoyo público y presencia social"; iv) "el carácter voluntario y motivado de sus recursos básicos"; v) "su independencia institucional y decisoria de cualquier instancia gubernamental o intergubernamental"; vi) "disponer de mecanismos transparentes y participativos"; vii) "estar abiertas al

³ La Coordinadora de ONGD - España fue creada a finales de los años '80 por siete organizaciones con el ánimo de coordinar a "las ONG que trabajan en cooperación internacional para el desarrollo, bien con proyectos para países del Tercer Mundo, bien realizando educación para el desarrollo y sensibilización aquí, en España". Paralelamente, existen otras "16 coordinadoras autonómicas de ONGD que, en conjunto, suman unas 300 organizaciones dedicadas a la solidaridad internacional". La Federació Catalana de ONGD acoge en su seno a 69 entidades (CONGDE, 1998a, 1999a y 2000).

escrutinio y debate públicos”; viii) “su voluntad de actuar como agente de cambio social”; ix) “actuar por la solidaridad internacional y el desarrollo”; y x) “la práctica coherente entre los fines y los medios empleados para superar las desigualdades Norte-Sur”.

Asimismo, y a título de ejemplo, algunas de las más destacadas ONGD españolas, en sus documentos programáticos o cartas de presentación se autodefinen del siguiente modo: "organización no gubernamental de desarrollo, aconfesional, apolítica y apartidista que trabaja (...) con el objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza [y] mejorar las condiciones de vida de los niños, familias y comunidades más desfavorecidas del Tercer Mundo a través del impulso de proyectos de desarrollo integral" (Ayuda en Acción); "Fundación independiente y sin ánimo de lucro, que trabaja para aliviar la pobreza de las poblaciones más desfavorecidas del Tercer Mundo y proporcionarles medios para que ellas mismas puedan alcanzar su propio desarrollo" (Intermón); "organización no gubernamental sin fines lucrativos que aporta su ayuda a las poblaciones en situación precaria y a las víctimas de catástrofes de origen natural o humano, sin ninguna discriminación de raza, sexo, religión, filosofía o política. (...) Desde un pensamiento aconfesional y apolítico, atiende a toda persona no beligerante que lo necesite (...)" (Médicos Sin Fronteras); u "organización sin ánimo de lucro, independiente, tanto confesionalmente como políticamente. Su actuación se basa en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas" (Medicus Mundi)⁴.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)⁵, por otro lado, destaca la labor de colaboración de las ONGD con las administraciones públicas, dando a entender que son útiles en la resolución de déficits sociales que los Estados -y el libre mercado- no pueden satisfacer: "Su trabajo [muestra] la positiva

⁴ La declaración de independencia que se suele repetir en las definiciones cabría relativizarla en ocasiones. Tal como se observará más adelante, existen ONG que están vinculadas institucionalmente a la Iglesia (caso de Manos Unidas, que declara explícitamente ser católica, de Cáritas...) o que son afines a ella; otras que dependen directamente de organizaciones políticas o sindicales (v. gr., Fundación Largo Caballero, Paz y Solidaridad...); o incluso otras más que, paradójicamente, son de carácter oficial, esto es, actúan al amparo del Estado o de órganos de la administración pública (Cruz Roja o CEAR).

⁵ La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), encargado de gestionar la política española de cooperación internacional para el desarrollo, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales.

complementariedad que en el campo de la Cooperación se da entre lo público y lo privado" (AECI, 1996: 21).

La Ley 23/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162), que regula la cooperación internacional para el desarrollo, proporciona en el artículo 32 la siguiente definición de lo que son las ONGD: "[e]ntidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo", entendiéndose que ésta debe expresar -tal como se declara en el artículo 2- "[l]a solidaridad del pueblo español con los países en desarrollo y, particularmente, con los pueblos más desfavorecidos de otras naciones (...)".

Para capitular, desde el Banco Mundial se las describe como "organizaciones privadas, sin ánimo lucro, que trabajan en los países en vías de desarrollo para aliviar el sufrimiento, dar a conocer la situación de los más pobres, proteger el entorno, proporcionar servicios básicos o impulsar el progreso de la comunidad" (Petras y Vieux, 1995: 65).

En el capítulo presente se estudiará pormenorizadamente qué significan y representan las ONGD, en qué contexto han nacido y crecido y qué papel social desempeñan, a la vez que se reflexionará acerca de la 'cultura de la solidaridad' en la que se inscriben.

1. La eclosión de las ONG

Ortega Carpio (1994: 39-40) señala que el primer documento oficial que hace referencia al término ONG es la Carta de las Naciones Unidas (capítulo X, artículo 71), que faculta al Consejo Económico y Social a "celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo". Sin embargo, en esta definición la utilización del término queda restringida a organismos de carácter internacional -cuando en realidad la mayor parte de las ONG dedicadas a la cooperación para el desarrollo son de carácter nacional o local-, tal como se desprende de la resolución 28 (X) de la ONU, de 27 de febrero de 1950, en la que con la expresión ONG se designa a "toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental".

Pero las primeras organizaciones humanitarias privadas que más tarde pasarán a denominarse, por oposición a los organismos intergubernamentales de Naciones Unidas, ONG (perdiendo el término su acepción jurídica y adquiriendo la dimensión sociológica actual), aparecen ya durante la II Guerra Mundial con el objetivo de mitigar los desastres bélicos y asistir a sus víctimas⁶. En esos momentos, el mayor protagonismo lo tienen organizaciones religiosas norteamericanas tales como el Catholic Relief Service (CRS), fundado en 1943, que coordinaba la acción de las parroquias católicas, y el Church World Service entre las protestantes. Entre las organizaciones laicas, tienen un papel destacado el International Rescue Committee

⁶ La Cruz Roja Internacional, nacida en 1863 a instancias de Henri Dunant a causa de la conmoción que le produjeron los heridos de la batalla de Solferino, constituiría un caso excepcional por la fecha de su fundación y por su precoz arraigo, que culmina en las operaciones de socorro que lleva a cabo durante la I Guerra Mundial. Un caso aun más atípico -hasta el punto de que es difícil considerar que sea propiamente una ONG, a pesar que algunos autores así la tratan- es la Orden de Malta, fundada en el s. XI con el pretexto de proteger a los peregrinos que viajaban a los Santos Lugares y que aún hoy en día continúa desarrollando actividades de beneficencia. Baiges *et al.* (1996: 95-6) también apuntan la posibilidad de incluir en el terreno de la cooperación las acciones en los sectores educativo y sanitario promovidas por las misiones en la época colonial.

(IRC), creada en 1940 por intelectuales y artistas, y Cooperation for American Remittances to Europe (CARE), fundada por hombres de negocio y especializada, a partir de 1945, en el envío de paquetería a las zonas en guerra. Una de las grandes ONG, World Vision, de orientación cristiana, surge en 1950 coincidiendo con el conflicto de Corea (Ferré, 1995).

En Europa, la primera gran organización fue la británica Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM) -en la actualidad una de las principales organizaciones privadas de ayuda internacional del mundo-, que surgió en 1942 para socorrer a la población griega víctima de la hambruna originada por la conflagración bélica. Entre 1940 y mediados de los '60 ven la luz otras organizaciones importantes: el Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement en Francia, Terre des Hommes en Suiza, Brot für die Welt en Alemania o, en el caso de España, Cáritas -miembro de la federación de agencias católicas Caritas Internationalis.

Aunque hasta los años '70 el crecimiento del sector es relativamente lento, a partir de estas fechas -y coincidiendo con el inicio de la crisis del Estado-, tanto en los países industrializados como en el llamado Sur se experimenta una gran eclosión de ONG. A pesar de que es difícil llegar a conocer el número de ONG que actualmente puedan existir -ni siquiera con cierta aproximación, ya que las cifras que se barajan discrepan demasiado⁷-, de hecho sólo unas pocas trascienden verdaderamente su

⁷ Gardner y Lewis (1996: 107), citando a Edwards y Hulme (1992), indican que el número de ONG registradas en los países de la OCDE pasó de 1.600 en 1980 a 2.970 a inicio de los '90. Las cifras coinciden en buena medida con las de Baiges *et al.* (1996: 96): 1.600 en 1980, 2.500 en 1990 y 3.000 en 1995. Entre 1980 y 1990, los recursos manejados por las mismas pasaron de 2.800 a 5.800 millones de dólares (Gardner y Lewis [*ibid.*]). Smith (1996: 29), de acuerdo con Cernea (1988), sitúa en 900 millones de dólares el presupuesto de las ONG en 1970 y en 4.000 millones en 1985. Asimismo, Moran (1996: 6), que reproduce datos de Tecnoserve (1989), se refiere a la existencia de más de 4.000 ONG en los países de la OCDE en los años '70, cifra que se dobla a lo largo de los '80. Fisher (1996: 58), a su vez, calcula en unas 200.000 las '*grassroots organizations*' (organizaciones o grupos de base que, con independencia de sus orígenes -históricos o actuales, intra o extracomunitarios-, de las formas que adopten -asociaciones de desarrollo local, altruistas o de interés, genuinas o de representación; cooperativas...- o de su ámbito de actuación, trabajan para mejorar o desarrollar sus propias comunidades) existentes en el mundo a inicios de los '90 y entre 30.000 y 50.000 el número de '*grassroots support organizations*' (constituidas por gente externa a la comunidad, pero que trabaja en colaboración con ella sea aportando recursos, ayuda técnica...) en el Tercer Mundo, la mayor parte de ellas creadas en los últimos 25 años. También resulta difícil conocer con exactitud el número de ONGD que operan en España. Como ya se ha señalado, la CONGDE (1998a) se aventura a dar una cifra aproximada de 300, de las que casi un centenar estarían federadas en la Coordinadora. De Felipe y Rodríguez de Rivas (1995) dan cuenta de 218 ONG, de las cuales 158 trabajarían específicamente en temas de cooperación con el Tercer Mundo.

ámbito nacional y llegan a ser influyentes a nivel mundial⁸.

En España, la cooperación al desarrollo es un fenómeno relativamente reciente. Aun cuando las causas del crecimiento de las ONG -que se analizarán más adelante- son, en general, del mismo género que las que explican el 'boom' internacional, éste se ha producido en un periodo de tiempo aún más breve como consecuencia de los avatares políticos de nuestro país, que han retrasado desde un punto de vista histórico su implantación y consolidación, a los que hay que añadir el factor de la débil situación económica: hay que tener en cuenta que España fue país receptor de ayuda internacional hasta 1978 y que hasta 1981 era clasificado por el Banco Mundial como 'país en desarrollo de renta media'.

En el caso español, como en el europeo, las primeras ONGD, con la excepción de la Cruz Roja, son confesionales. Éste es el caso ya referido de Cáritas, cuya constitución formal data de 1947; de la Asociación Misionera Seglar (AMS), creada en el mismo año; de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE), fundada en 1957; y de la Obra de Cooperación Apostólica Seglar Hispanoamericana (OCASHA), también en 1957. Por lo demás, en aquellos años de dictadura, el desarrollo de ONG bajo una óptica distinta a la asistencial-misionera era -como señala Ortega Carpio (1994: 143)- tarea completamente imposible, ya que el régimen sin duda hubiera impedido cualquier enfoque político.

A partir de la segunda mitad de los años '50 y coincidiendo con una tímida apertura de España al exterior y su incorporación a instituciones internacionales (entrada en la ONU, en la OCEC como país asociado, en el Banco Mundial y en el FMI), ven la luz organizaciones de un cariz algo distinto. Por un lado, aparecen ONG vinculadas a estas instituciones (Amigos de las Naciones Unidas, constituida en 1962 y admitida en el seno de la Federación Mundial en 1963, o la Sociedad Internacional de Desarrollo, creada en 1966); y por otro lado, nacen ONG, muy diferentes entre sí, que, a pesar de tener un sello confesional, no incluyen explícitamente en sus objetivos la propagación de la fe. Éste último es el caso de Intermón, que nace en 1956 de la mano de los jesuitas; de Campaña contra el Hambre, promovida en 1960 por mujeres

⁸ Hancock (1989: 79-110) incluye en el grupo de lo que califica como 'aristocracia de la ayuda' a las organizaciones CARE, World Vision, Project Hope, War on Want, Oxfam, Christian Aid y Médecins Sans Frontières (MSF) -creada por B. Kouchner en los años '70 y la última en incorporarse al grupo de las elegidas, siendo además la única que no tiene raíces anglosajonas. El citado autor cuantificaba las donaciones recibidas por éstas en 2.400 millones de dólares. Benthall (1993), por su parte, sitúa entre las más relevantes a Cruz Roja, CARE, World Vision, Oxfam, Christian Aid, Save the Children Fund y Médecins Sans Frontières, y

de Acción Católica y de la que procede Manos Unidas, que cuenta con personalidad canónica y el reconocimiento de la Conferencia Episcopal; de *Medicus Mundi*, rama española de la organización internacional del mismo nombre, que aparece en 1963 alentada por la reunión en Londres de la Asociación Internacional de Médicos Católicos; del Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), cuyos orígenes se remontan a 1958 en Montevideo y que constituyen en España, en 1965, un grupo de profesionales católicos progresistas; o de Justicia y Paz, fundada en 1968.

En el cambio de rumbo en la línea programática de las nuevas ONG influyen, sin duda, los acontecimientos políticos y las convulsiones sociales que marcaron a la década de los '60 -especialmente en su segunda mitad- y que, aunque sea levemente, también repercutieron en España: es el momento de los movimientos civiles, del cuestionamiento de la autoridad del Estado y de los fundamentos de la sociedad industrial (mayo francés, primavera de Praga, protestas contra la guerra del Vietnam) y también de la celebración del Concilio Vaticano II, que impulsa la participación de los laicos en el seno de la Iglesia (De Felipe y Rodríguez de Rivas, 1995: 77).

Con la llegada de la democracia y las profundas transformaciones políticas experimentadas, se produce una inflexión. Si desde 1864, fecha de la adhesión de la Cruz Roja española al I Convenio de Ginebra, hasta los años '40, cuando nace Cáritas, no puede contabilizarse la fundación de ninguna ONG; y si hasta 1979 se crean -de acuerdo con los datos que manejan Zavala Matulic (1994: 217) y Baiges *et al.* (1996: 96)- 1,2 ONG de promedio anual, en la década de los '80 se produce la gran irrupción, constituyéndose 51 ONGD de las federadas en la Coordinadora española.

Además, el advenimiento de la democracia coincide con el inicio de la cooperación oficial española en su condición de país donante y con la apertura progresiva de un diálogo institucional entre la Administración y las ONG (hasta la fecha, prácticamente sólo se habían mantenido relaciones con Cruz Roja, por su naturaleza oficial, o con los organismos asistenciales de la Iglesia). Con la creación, en 1988, de la AECI, órgano ejecutor de la política española de cooperación para el desarrollo, y con la incorporación del país a la Comunidad Europea en 1986, se facilita

señala que su influencia se manifiesta en su aparición institucional y la divulgación de sus actuaciones en los medios de comunicación.

el acceso a los canales de financiación y, con ello, se amplían las expectativas de las ONG⁹.

Aunque a finales de los '70 e inicios de los '80 priman las cuestiones de política interna sobre las de carácter internacional (las ONG que aparecen en este periodo se hallan próximas a círculos políticos o tienen un marcado acento intelectual, como CIDOB -aunque nacida 1973, se constituye en Fundación en 1979-; CIPIE, creada en 1981; AIETI, en 1981; o incluso el Movimiento 0.7%, en 1983), a medida que se consolida definitivamente el sistema democrático, y como producto de las nuevas preocupaciones sociales de los ciudadanos, comienzan a arraigar ONG internacionales -vinculadas a matrices extranjeras y no condicionadas por las circunstancias políticas nacionales-, tales como Ayuda en Acción, filial de la organización inglesa Action Aid, fundada en 1980, o Paz y Cooperación, adscrita desde 1982 al Bureau Internacional de la Paz de Ginebra y a la Federación Mundial de Ciudades Unidas. Más adelante verán la luz las ONG *profesionales*, preferentemente ligadas al sector sanitario (tales como Médicos Sin Fronteras o Médicos del Mundo, organizaciones de origen internacional implantadas en España, respectivamente, en 1986 y 1990), pero también a los más variados ámbitos de actividad (veterinarios, pedagogos, arquitectos, ingenieros... e incluso payasos *sin fronteras*).

En 1986 -como se ha escrito- se fundó formalmente la CONGDE, gestada en años anteriores durante las campañas de recogida de firmas demandando que el gobierno destinara el 0.7% del Producto Interior Bruto a la ayuda al desarrollo, siguiendo la recomendación formulada por Naciones Unidas. Una de las razones que precisamente aconsejaron su creación como entidad jurídica fue la necesidad de instaurar la figura de un interlocutor formal para establecer unas bases de diálogo estables con las administraciones públicas.

Paulatinamente se irán incorporando a la CONGDE otras organizaciones que han alcanzado un cierto arraigo o presencia pública, como ACSUR-Las Segovias o Entrepueblos, constituidas respectivamente en 1986 y 1988 al calor de la revolución sandinista; Alternativa Solidaria-PLENTY, creada en 1986; HEGOA, SODEPAZ o

⁹ Se ha llegado a aventurar la hipótesis de que en la creación, en tiempos recientes, de algunas ONG -especialmente las de menor tamaño- pudieran haber influido más las subvenciones otorgadas y las facilidades de financiación que objetivos definidos en el terreno de la cooperación. Este fenómeno, no circunscrito al ámbito español, ha llevado a algunos autores a afirmar que detrás del origen de numerosas ONG está el 'espíritu de despilfarro' de los donantes (Akbar Zaidi, 1998: 77).

Vetermón, en 1987; etc. Asimismo, y participando del auge del sector, surgirán también otras ONG próximas a partidos políticos (v. gr., Solidaridad Internacional, que aparece en 1986, e IPADE, en 1988, ambas vinculadas al PSOE; o más recientemente la Fundación Cánovas del Castillo, en la órbita del PP) y a sindicatos (a la Fundación Largo Caballero, fundada en 1978 y que depende orgánicamente de UGT, se le ha sumado a partir de 1989 Paz y Solidaridad, dependiente de CC.OO., así como otras más)¹⁰.

La aparente eclosión del movimiento de solidaridad en España, producida en los años '90, no sólo queda reflejada en la creación de numerosas organizaciones, sino también -y muy especialmente- en la intensa movilización de voluntarios y en la captación de recursos. A título de ejemplo, los citados De Felipe y Rodríguez de Rivas (1995: 80) señalan que en verano de 1994 las ONG españolas se situaron a la cabeza de Europa en la recaudación de fondos para Ruanda (a finales de agosto se habían recaudado 2.840 millones de pesetas), desbordando todas las previsiones y superando, por su cuantía, a Alemania, Bélgica, Francia e Italia, que se distinguen por ser los mayores donantes ante situaciones de emergencia. Y más recientemente, a finales de 1998, recaudaron en apenas un mes la increíble cifra de 17.704 millones de pesetas para ayudar a las víctimas del huracán Mitch (CONGDE, 1999b).

Las causas de la eclosión

La progresiva implantación social, en los últimos años, de las ONG, y su creciente visibilidad en la opinión pública, no puede desvincularse del fenómeno de la paulatina consolidación en nuestra sociedad de lo que se ha dado en llamar 'Tercer Sector'. Como en el caso de las ONG, que pertenecen por derecho propio a este

¹⁰ Aunque es en esta época cuando nace el mayor número de ONG laicas, no se puede desdeñar la cantidad de ONG de inspiración cristiana que paralelamente aparecen en escena: CODESPA, promovida en 1985 por un grupo de empresarios próximos al Opus Dei; PROSALUS, surgida en 1986 como una iniciativa de la Orden Hospitalaria de San Juan de Dios en España; Madreselva y PROYDE, creadas respectivamente en 1984 y 1988 de la mano de los salesianos, etc.

ámbito, resulta difícil improvisar una definición del mismo. Aunque haya quienes lo identifiquen con lo que denominan 'sector voluntario' (*'voluntary sector'*), de hecho lo habitual es también definirlo en términos de exclusión: en efecto, se trata de un sector que no pertenece a la esfera de lo público ni depende de las administraciones públicas, de lo que se deduce que nace de la iniciativa privada; y se trata de un sector no lucrativo (*'non-profit motivated'*), de lo que se infiere que el carácter voluntarista es -a pesar de que la significativa profesionalización que está afectando a numerosas ONG pudiera desmentirlo- un elemento constitutivo de dicho sector (Green y Matthias, 1997: 1-38).

Debido al carácter polisémico de la expresión y a falta de claridad en su definición, Jerez (1997:15) sólo arriesga a anunciar que el 'Tercer Sector' es un espacio difuso "en pie de igualdad a nociones como el mercado y el Estado" en cuyo seno se constituye una 'nueva sociedad civil'¹¹. Aunque espacio residual -alternativo al Estado y subsidiario del mercado-, es un ámbito "socializado y de socialización activa y voluntaria", en el que se expresan las solidaridades que son su fundamento ético, que se enfrenta a la pasividad, ineficiencia y lejanía que han desarrollado las burocracias públicas modernas y a los fallos y a las injusticias que derivan del libre mercado (Salinas Ramos, 1997: 120)¹², permitiendo satisfacer necesidades no cubiertas por aquellos y, en otro plano, reorientar sus trayectorias disgregadoras y

¹¹ Existe mayor consenso cuando se trata de definir los rasgos de las organizaciones que pertenecen a este sector: al carácter privado, a la falta de ánimo de lucro y al trabajo voluntario deben añadirse una estructura formal que responda a criterios hasta cierto punto institucionalizados y capacidad de autogobierno, esto es, aptitud para controlar el desarrollo de las actividades propias; a su vez, deben prestar servicios públicos -y, en general, ofrecer respuestas novedosas ante problemas particularmente difíciles de resolver desde el Estado o a través del mercado- y deben ser portadoras de valores constitutivamente sociales. Se moverían en el interior de este espacio organizaciones asistenciales o de caridad; movimientos sociales (de reivindicación de bienes materiales o simbólicos, tales como el sindicalismo, el feminismo, el ecologismo...); asociaciones civiles (de ámbito vecinal, de carácter deportivo, culturales, de ocio...); las ONG, con sus distintos anclajes institucionales y sociales; y las fundaciones y otras entidades de naturaleza filantrópica (Jerez y Revilla, 1997: 30-1). Este tipo de organizaciones, sean de carácter asistencial o marcadamente reivindicativas (en el primer caso -como señala Fuentes (1996)- con planteamientos particularistas, actuando en sustitución -o como complemento- de la acción del Estado, y en el segundo con planteamientos más universalistas que reflejan una problemática social e hipotéticamente en confrontación con el Estado), se estructurarían en mayor medida en forma de 'redes' -en general con un elevado grado de descentralización-, más aptas para dar respuesta a las transformaciones sociales acaecidas, que en la forma de movimientos políticos a la vieja usanza (Alonso y Jerez, 1997: 210).

¹² Es interesante observar que mucha de la literatura que defiende las cualidades del Tercer Sector enfatiza sólo el fracaso de Estado -esto es, su incapacidad para repartir los beneficios del desarrollo entre la población-, pero en cambio raramente lo considera como un medio para corregir el fracaso del mercado.

-expresándolo en términos *habermasianos*- "recuperar el *potencial comunicativo* del mundo de la vida frente a las tendencias colonizadoras -mercantilizadoras y juridificantes" (Jerez y Revilla, 1997: 31)¹³.

Las razones que explican la eclosión de las ONGD serían, en buena medida, análogas -de raíz semejante- a las que darían cuenta de la extensión del 'Tercer Sector' en general. Salvando las singularidades, no puede llegarse a entender el referido 'boom' de las ONGD sin contar con las causas, que se inscriben en una coyuntura histórica de transición profunda, que justifican la extensión del llamado 'Tercer Sector' y, en primer lugar y muy especialmente, sin situar la cuestión en el marco de la crisis del Estado del bienestar (un constructo que es a la vez artificio y conquista social), que se manifiesta en la renuncia por parte de éste a garantizar el cumplimiento de las responsabilidades sociales que tenía encomendadas y que le proporcionaban su legitimidad -dejando a la población a merced de las leyes del mercado- y, en el caso concreto del Tercer Mundo, en el marco de una simple desestatalización, con la consiguiente necesidad de buscar alternativas que cubran el vacío dejado.

En efecto, el Estado, que además de poseer -utilizando los términos de Weber- el tradicional "monopolio de la violencia legítima", había adquirido a lo largo del siglo XX -como ya se ha comentado- una nueva legitimidad en función de su actuación como agente del desarrollo (en un sentido keynesiano) y como garante de las conquistas sociales alcanzadas, a partir de cierto momento -que coincide, a nivel internacional, con el acceso al poder político de M. Thatcher y R. Reagan y con el arraigo, especialmente tras la caída del bloque soviético, del llamado 'pensamiento único'- no aspira ya, en el mejor de los casos, sino al "monopolio de la benevolencia legítima" (Rubert de Ventós, 1998), que no es más que una forma de *socialización* de la caridad sin abordar el tema de la justicia, de la que deberá ocuparse la sociedad civil.

Diversas son las versiones interpretativas, en ocasiones incluso contrapuestas, acerca de la naturaleza de la crisis del Estado del bienestar. Aunque las más de las veces es explicada, desde el pensamiento dominante, en términos fiscales y productivistas (se repite que no pueden atenderse unos costes sociales que se juzgan desmedidos sin poner en peligro la economía productiva), también lo es en términos

¹³ Para Riechmann (1994: 28), los sujetos que actúan en dicho espacio -un espacio público en el que se articulan las identidades- son 'productores de conocimiento social': median en la transformación del conocimiento cotidiano en conocimiento profesional y, a su vez, suministran nuevos contextos para la reinterpretación del conocimiento profesional.

ideológicos y de legitimación política, abogando la conveniencia del 'Estado mínimo'. En otro sentido, Habermas (1982 y 1984), profundizando en el tema, achaca los problemas del Estado a las dificultades en la gobernabilidad, causadas por la erosión de la comunicación establecida con la sociedad civil -que proporcionaba al Estado su legitimidad- a raíz de la imposición de unas relaciones racionalistas y utilitaristas que quiebran los vínculos tradicionales. Por su parte, Luhmann (1984 y 1998), que desarrolla una teoría sistémica de la sociedad, opina que la crisis es consecuencia de la pérdida de control del sistema sobre los subsistemas, resultado de la progresiva diferenciación funcional en el ámbito social, lo que exige la reducción de las 'complejidades *decisionistas*'¹⁴. Para Hirschman (1989) el problema radica en que el propio Estado en buena medida se ha visto sobrepasado por las expectativas y demandas que su misma acción ha generado (aquí, como en Habermas, el problema se situaría, más en el plano de la comunicación –o en la falta de ella- entre la sociedad política y la sociedad civil que en la escasez de recursos). Otros muchos autores, por último, no pueden dejar de vincular la crisis del Estado del bienestar a toda una problemática más amplia que se inscribe en la esfera de lo que se ha dado en llamar la globalización, que convierte en cada vez más irrelevante el papel de un Estado que cede su soberanía: aunque la lógica del capital precisa superar los límites de lo nacional y abarcar el conjunto del espacio mundial para la reproducción del sistema, sin embargo es incapaz de superar la contradicción entre la gestión de un espacio económico mundializado y su gestión política y social.

El contexto en que aparecen las ONG o, al menos, en que estallan como fenómeno social y mediático, corresponde, así pues, al de un presente caracterizado por la globalización (que trasciende a los movimientos de capital y a los intercambios comerciales y afecta también a los flujos de información, a la cultura, a los procesos sociales, a las pautas de consumo, a la interrelación de las personas, a la vida en general...)¹⁵, por la desregulación de la economía (el mercado libre, que se opone a

¹⁴ Para Luhmann, el concepto de 'complejidad' sirve para determinar formalmente la relación sistema/entorno. La creciente complejidad en las relaciones entre un sistema y su entorno determina que éstas puedan llegar a ser precarias (su pervivencia depende de la capacidad del sistema para seleccionar y reducir así su complejidad). Ello explica que en los sistemas políticos con elevada complejidad los medios tradicionales de poder devengan cada vez más inservibles y deban minimizarse.

¹⁵ Beck (1997: 181-4), en un sugestivo ensayo en que destaca la dimensión política de la globalización y descubre las falacias que la encubren, remarca que la cooperación

un Estado que se presume coercitivo, aparece como única referencia)¹⁶, por el ascenso de las desigualdades hasta un punto nunca visto en épocas históricas anteriores (que se manifiestan -como revelan los informes anuales del PNUD- en relación al Tercer Mundo, pero también en la aparición de un 'Cuarto Mundo' en el interior de los países industrializados) y por las problemáticas emergentes (revolución tecnológica, medio ambiente, cuestiones de género...) y las nuevas demandas sociales que surgen y que exigen solución (Martínez González-Tablas, 1995: 45-62).

De hecho, no puede olvidarse que las ONG no empezaron a tener el protagonismo internacional con que cuentan hoy en día hasta el momento en que el Banco Mundial decidió convocarlas, en 1982, para estudiar el papel que deberían desempeñar en el contexto de la política neoliberal que se iba a aplicar, a escala global, en los años siguientes y que afectaría a la mayor parte de los países¹⁷. Evidentemente, no son razones humanitarias o de índole solidaria las que empujan al Banco Mundial o a otras instituciones multilaterales políticas o financieras, así como a gobiernos nacionales, a promover y a dotar de recursos a las ONG, sino más bien la consideración de que éstas son un instrumento adecuado para desarrollar una labor asistencial que sirva para amortiguar el malestar social de la población perjudicada por la implantación de aquellas directrices económicas (Colectivo Etcétera: 1997: 66). La eficacia supuestamente contrastada de estas organizaciones en movilizar recursos con rapidez y llegar a sectores de población inaccesibles para el Estado, el alto índice de motivación del personal que trabaja en ellas, unido al coste reducido de sus actividades y el elevado grado de integración en las comunidades en que desarrollan

internacional se constituye en respuesta válida para afrontar los efectos negativos de la misma.

¹⁶ Polanyi (1944), analizando la '*gran transformación*' que ocasionó la irrupción del capitalismo en Inglaterra y que antecedió en dos siglos al actual proceso de globalización, ya alertaba contra los riesgos de una sociedad regida por la lógica de un mercado autorregulado, en el que la tierra y el trabajo quedarán reducidos, sin serlo, al estado de mercancías.

¹⁷ En 1988 el Banco Mundial pasó a integrar de manera sistemática a las ONG en su organigrama de trabajo, a la par que se multiplicaban los proyectos del Banco en que estaban involucradas las ONG. Asimismo, a partir de estas fechas participarán en cuantas reuniones internacionales con repercusiones sociales se convoquen, sea en las sesiones oficiales o en foros alternativos, constituyendo un hito su presencia en la Cumbre de la Tierra convocada, bajo el mandato de la ONU, en Rio de Janeiro en 1992, y en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994 a instancias también de la ONU.

su labor, reafirmarían la impresión de que son particularmente aptas para estos menesteres y, especialmente, para canalizar la ayuda de emergencia¹⁸.

Paradójicamente, a pesar de que a lo largo de la década de los '90 la cooperación internacional ha sido puesta claramente en entredicho, produciéndose reducciones significativas en el dinero que se le destina (la ayuda al desarrollo, en términos reales, ha descendido más de un 20% desde 1992), en cambio ha aumentado el número de ONG y las subvenciones que reciben¹⁹, así como su influencia social, blandiendo unos y otros el argumento que se presume incontestable -aunque esté por demostrar- de las ventajas comparativas de aquéllas en relación al Estado, idea ésta que ha acabado arraigando hasta el punto de que ha pasado a formar parte de lo que Akbar Zaidi (1998: 75) define como un 'nuevo paradigma de desarrollo'.

Cierto que, junto a este tipo de causas, tampoco puede olvidarse que existen otros factores de carácter sociológico, de índole estructural o coyuntural, que también intervienen en la explicación del auge de las ONG. Entre las razones estructurales,

¹⁸ Tal como se observará cuando se trate el tema del voluntariado, esta elevada motivación halla su fundamento en el hecho de que, en general, los miembros de las ONG trabajan en favor de una causa; esto es, actúan impulsados por creencias e ideologías y desean, fundamentalmente, transmitir sus valores a la sociedad confiando en que sean adoptados por el mayor número de personas. En teoría ello permite que las ONG puedan acceder con mayor facilidad a recursos sin coste (caso del trabajo voluntario no remunerado) o a bajo coste.

¹⁹ La ayuda oficial al desarrollo, y así se reconoce desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), ha caído a niveles históricos. A ello hay que añadir el flujo decreciente de capitales a los países pobres -en el contexto de la crisis de los mercados emergentes- y el descenso en el precio de las materias primas (*Financial Times*, 10-2-1999). Según informaciones recogidas por *El País* (14-8-1999), desde 1992 la ayuda a los países subdesarrollados se ha reducido en 15.000 millones de dólares, hasta situarse, en 1997, en el cómputo de 43.800 millones de dólares. Según los datos que manejan Randle y German en Intermón (1998: 115), se cifra, para el referido año, en 47.600 millones de dólares. Estados Unidos, el segundo donante mundial tras Japón, habría pasado de destinar el 0,21% de su PNB a tan sólo el 0,09%. España sería uno de los pocos donantes que habrían aumentando las partidas dedicadas al desarrollo, pese a que en términos porcentuales se ha pasado del 0,28% del PIB en 1992 y 1993 hasta el 0,24% previsto para 2001 -que suponen unos 251.755 millones de pesetas-, confirmando que el aumento de la ayuda es una consecuencia del incremento del PIB más que el resultado de un esfuerzo superior (*El País*, 17 y 20-10-2000). En 1998, la ayuda oficial al desarrollo de los países del CAD se situó en el 0,23% de su PIB; la media de los países comunitarios estaría en el 0,34%. Por otra parte, y de acuerdo con los datos de Intermón (*op. cit.*: 28), el total de los recursos de las ONG españolas no ha cesado de aumentar, pasando de 14.000 millones en 1991 a 42.000 millones en 1996 (en pesetas constantes de 1997), de los que 24.000 millones son fondos destinados por las administraciones públicas (poco más de 4.000 millones en 1991) y, de ellos, unos 11.000 millones pertenecen a subvenciones de la SECIFI -que se calcula que ascenderán a 13.500 en 2001 (*El País*, 17-10-2000). La oficina de ayuda humanitaria de la Unión Europea (ECHO), por su parte, ha destinado a las ONG españolas, de 1996 a 1998, unos 17.000 millones de pesetas, a través de la firma de 282 contratos (*El País*, 23-2-1999).

relacionadas con las transformaciones fundamentales acaecidas en las sociedades industriales, cabe reseñar una mayor disponibilidad de tiempo libre (consecuencia de la reducción de las horas de trabajo y de la vida laboral activa), que puede dedicarse al voluntariado; la crisis de valores (la pérdida de los referentes morales de nuestra sociedad plantea la necesidad de descubrir nuevos valores y motivaciones y de redescubrir la solidaridad)²⁰; la creciente confianza y credibilidad que despiertan las organizaciones no lucrativas en un mundo fuertemente competitivo, unida al desprestigio de los partidos políticos y de las formas tradicionales de hacer política; la presencia mediática de las mismas, etc. Por otra parte, entre los factores coyunturales que más han influido en el auge del movimiento de solidaridad cabe destacar el estallido de tragedias humanas de enormes proporciones, cuyas imágenes patéticas rápidamente se han difundido a lo amplio y ancho del mundo gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación y a la globalización de la información. Aunque los acontecimientos de Ruanda de 1994 y su extensión posterior a la región de los Grandes Lagos tuvieron un gran impacto mediático y contribuyeron decisivamente a consolidar el prestigio público de unas ONG que alcanzaron un protagonismo nunca imaginado, hay que recordar que anteriormente otras tragedias habían encabezado titulares en los medios de comunicación (Etiopía en 1984, Somalia en 1992...).

En el caso español, a estos factores cabe añadir otros específicos que dimanen de sus circunstancias históricas, entre los que cabe mencionar de un modo especial la consolidación de la democracia, el mayor nivel de vida de la población, la madurez alcanzada por la sociedad civil y la mayor concienciación en relación a la problemática del Tercer Mundo (el nacimiento en 1994 de la llamada Plataforma del 0.7% es un hito que marca un punto de inflexión ascendente), sin menospreciar la importancia de la creación de una infraestructura administrativa *ad hoc* (SECIPI y AEI) y del acceso a los fondos procedentes de programas comunitarios (ECHO), que han permitido obtener canales de financiación a muchas ONG.

²⁰ Relacionar el surgimiento de las ONG y de los nuevos movimientos sociales con el cambio axiológico hacia lo que algunos autores califican de postmaterialismo pudiera llevar a pensar -como apunta Riechmann (1994: 42)- que nos hallamos ante 'movimientos de lujo', protagonizados en su mayoría por personas que al tener cubiertas todas sus necesidades y disponer de recursos sobreabundantes pueden permitirse el activismo político o dedicarse al altruismo, sin caer en la cuenta de que, en general, las luchas que llevan a cabo y las acciones que realizan responden a problemas globales objetivos, que incluso amenazan la continuidad de la civilización.

¿Nuevos paradigmas de desarrollo?

La postmodernidad apuesta -y no sólo desde el llamado 'pensamiento único'- por la necesidad de reducir el Estado y promueve traspasar responsabilidades a la sociedad civil. El 'boom' de las ONG forma parte de este envite y sólo es comprensible bajo los parámetros de esta retórica antiestatalista. Curiosamente, el entusiasmo por las ONG es compartido tanto por sectores neoliberales como desde la izquierda, que ve en ellas una nueva forma de plasmar sus proyectos sociales transformadores en un momento en que se carece de modelos políticos revolucionarios. Sin embargo, la inclinación a mostrar a las ONG como paradigma de un desarrollo alternativo es prematura y, en cualquier caso, exagerada. Ciertamente, algunas ONG han sido capaces de plantear y afrontar los problemas y los objetivos de un modo original y algunas menos han obtenido resultados positivos, pero dado el número tan elevado de ONG que han aparecido en escena los casos de éxito son relativamente escasos y no permiten ofrecer opciones alternativas creíbles. Por lo demás, la literatura especializada -tal como apunta Akbar Zaidi (1998: 81)- se recrea citando siempre unas pocas historias afortunadas (v. gr., el caso del movimiento Chipko en India o el Grameen Bank en Bangladesh²¹), olvidando otros muchos ejemplos que no son en absoluto equiparables.

Además, tampoco resulta evidente -tal como se ha adelantado- que la mayoría de las ONG sean más efectivas que el sector público, ni siquiera, aunque pueda resultar paradójico, en la reducción de costes²². Por otra parte, en cualquier caso el Estado es por principio -al menos en la teoría- responsable ante los ciudadanos, mientras que las ONG sólo están obligadas a responder ante sus financiadores, que son quienes en última instancia determinan el tipo de intervención (Etesse, 1988: 15).

Acaso la única ventaja clara de las ONG, en términos comparativos, sea su mayor capacidad de aproximación a las poblaciones. Pero aquí es preciso cuestionar cómo es utilizada esta aptitud y en beneficio de quién. Se ha señalado, por ejemplo, el

²¹ En referencia al Grameen Bank, léase Yunus (1997).

²² Akbar Zaidi (*op. cit.*: 80) cita a Edwards y Hulme (1996), a Kaimowitz (1993) y a Wiggins y Cromwell (1995) para ilustrar que en muchas ocasiones los suministros de las ONG, especialmente cuando se trata de tecnología agrícola o de semillas, resultan más caros que los que proporciona el sector público.

impacto despolitizador de sus actuaciones (ya se ha aclarado que la creciente 'profesionalización' de las ONG conlleva la 'despolitización' de los problemas)²³. El mismo hecho de que tales actuaciones dependan de los recursos ajenos que aportan los donantes (mayormente administraciones públicas o instituciones financieras) origina un cierto tipo de autocensura, de manera que acaban obviándose aquellas cuestiones políticas que puedan resultar controvertidas y se moderan las críticas a los gobiernos y a los poderes fácticos (el propio discurso de las ONG acaba siendo vulnerable desde el momento en que deben rendir cuentas de su trabajo a los donantes y no a los supuestos beneficiarios).

Petras y Vieux (1995: 65-73) argumentan la funcionalidad de las ONG y de la cooperación internacional en general en la reproducción del orden capitalista, dejando patente las ambigüedades del discurso de la solidaridad y las contradicciones de la labor asistencial que llevan a cabo -complementaria con los programas de ajuste estructural-, con claras repercusiones políticas por lo que supone de renuncia al conflicto social. No sin acierto, interpretan el apoyo que los gobiernos del Primer Mundo y los organismos internacionales prestan a las ONG como un intento de contener el desarrollo de actitudes que desafíen a las políticas neoliberales: suministrando a una parte de la población que recibe las consecuencias negativas del ajuste una porción de los recursos sustraídos (las ONG no aportan nuevos servicios, sino que en el mejor de los casos los reponen), se amortiguan eventuales convulsiones sociales y disminuye el potencial de movimientos antisistema²⁴.

En concreto, aducen que la actuación de las ONG ha tenido un impacto negativo en el desarrollo de movimientos sociales autónomos, desmovilizando a grupos y a asociaciones y reemplazando a sus líderes naturales por otros nombrados por el procedimiento de la cooptación. La 'ideología de la autoayuda' barnizada de humanismo que preconizan ha permitido -a su entender- desviar la atención de las causas profundas de la pobreza y despolitizar los problemas así como las soluciones. La implantación de programas específicos proyectados a pequeña escala, que atienden más los aspectos microeconómicos que los estructurales y que se formulan

²³ Para Akbar Zaidi (1998: 80) la 'profesionalización' de las ONG ha transformado la "política de lo simbólico" que solían personificar en una "política de rituales".

²⁴ Para Petras (1997), "[l]a mayoría de las ONG son auxiliares de los gobiernos y sirven para la despolitización de la lucha y para aplicar soluciones superficiales a grupos limitados, todo ello a costa de posibles transformaciones sociales. (...) Hoy, el imperialismo americano, el FMI y el Banco Mundial gastan billones [se entiende miles de millones] de dólares financiando las ONGs para tirar por tierra la lucha de clases, la salud pública y el pleno empleo".

interiorizando valores exógenos, no sólo han creado dependencias culturales (también técnicas y económicas), sino que, a su vez, en cuanto que fragmentan el espacio social local, han despedazado las circunscripciones genuinas de los movimientos populares. En su opinión, el carácter *ad hoc* de los planes y de los proyectos de desarrollo, las restricciones sociales, así como las limitaciones temporales de los fondos y la ausencia de responsabilidades políticas, han minado la capacidad de los beneficiarios de la ayuda para convertir un apoyo puntual en un derecho permanente.

Por consiguiente, no bastan los buenos deseos, ni el uso de una retórica algo distinta e innovadora, para ser alternativo y poder llevar a cabo una política de desarrollo diferente. Las ONG no habrían conseguido trazar un proyecto propio por cuanto sus propuestas serían no ya perfectamente asimilables por el sistema, sino incluso manifiestamente funcionales para el mismo. Pero las ONG habrían fracasado no ya sólo en su objetivo de construir un nuevo modelo de desarrollo, sino también a nivel de resultados: de hecho, desde una perspectiva histórica -y como ponen de relieve Petras y Vieux (1995)- existiría una relación directa entre el auge de las ONG y el deterioro de las condiciones de vida para una mayoría. Para estos autores, a lo sumo las ONG habrían construido “[u]n nuevo sistema estratificado de administradores subordinados que dependen de recursos exógenos y que entran en competencia directa con movimientos sociopolíticos en su disputa por la fidelidad y actividad de las capas sociales más necesitadas” (Petras y Vieux, *op.cit.*: 73).

Sin lugar a dudas las ONG tienen planteado el reto de la redefinición de su rol, puesto que, en caso contrario, no les quedarán más que tres opciones indeseables: retornar a un asistencialismo exiguo; convertirse en gestoras de servicios e incorporarse progresivamente al mercado (con lo que perderían, en sentido estricto, su condición de organización ‘no lucrativa’), lo que sería plausible para las entidades con más capacidad de organización y mayores recursos²⁵; o, por último, permanecer fuera del sistema y quedar relegadas a la marginalidad (Fuentes, 1996: 257).

²⁵ Hay ONG, incluso ONG locales, que progresivamente van adoptando la faz de instituciones financieras encargadas de conceder microcréditos a bajo interés. Durante nuestra estancia en Bolivia, tuvimos conocimiento de FONDESCO, una entidad que originariamente tenía la responsabilidad de aportar financiación a los proyectos impulsados por CIPCA, pero que paulatinamente ha ido adquiriendo autonomía en la gestión y ha acabado asemejándose a un banco, con capacidad de conceder créditos con criterios comerciales. El caso aludido del Grameen Bank en Bangladesh debería interpretarse en este mismo sentido.

2. Las ONG y la cultura de la solidaridad

La acción humanitaria y sus expresiones organizativas y, de un modo singular, la cooperación para el desarrollo, están de *moda* en todos los países de Occidente y particularmente en España²⁶. Si hay un rasgo novedoso que sirva para caracterizar el pensamiento cívico-social de este fin de siglo es lo que algunos llaman -adoptando la designación que identifica a distintas organizaciones humanitarias- '*sin fronteras*', que sería algo así como un compromiso y un ejercicio cosmopolita de solidaridad que desarrolla la sociedad civil.

Pero el imperativo ético del '*sin fronteras*' a menudo queda postergado por el imperativo de la acción, que valora más la intención que las consecuencias. La misma necesidad de actuar, el ritmo acelerado de la ayuda e incluso, en alguna medida, el pragmatismo de las acciones, transforman e hipotecan el carácter de unas prácticas que no deberían ser en exclusiva humanitarias (salvación de vidas), ni sólo económicas (distribución de fondos), ni sólo asistenciales (educativas, sanitarias...), sino ante todo un ejercicio de justicia social. Asimismo, la instrumentación política y comercial de lo humanitario, la propia manipulación del mundo de los sentimientos y de las emociones que realizan y transmiten unos medios de comunicación cuya conducta también se rige por la lógica mercantil o por la lógica política, así como otros condicionantes ajenos a lo que constituye la esencia de la cooperación, no sólo hacen

²⁶ El hecho de que la solidaridad esté de *moda* e incluso el hecho de que la gente pueda llegar a ser muy generosa y solidaria ante acontecimientos puntuales o situaciones de emergencia, no supone en ningún caso que éste sea un valor dominante en nuestra sociedad. De Felipe y Rodríguez de Rivas (1995: 84) citan un estudio publicado en 1994 por el Ministerio de Asuntos Sociales en el que se pone de manifiesto que entre los valores que más inculcan las familias a sus hijos se encuentran consumir (transmitido por el 84,1% de los padres encuestados), competir (82,6%) y ser interesado (72,5%), frente a compartir (17,4%) y ser entregado (24,8%). Lipovetsky (1992: 130) expone los resultados de una encuesta europea que muestra que sólo el 15% de la población sitúa el altruismo entre las cinco virtudes más valoradas.

dudar de la legitimidad ética de la cooperación para el desarrollo, sino también dificultan el establecimiento de los límites precisos del campo de la solidaridad²⁷.

El debate acerca de la legitimidad ética de la cooperación está, así pues, directamente relacionado con la legitimidad de las actuaciones que se llevan a cabo en un contexto de interdependencia y de corresponsabilidad. Pero no basta, en el calor de este debate, analizar la pertinencia de estas actuaciones desde un punto de vista técnico, ni siquiera basta proponer -al modo, por ejemplo, de Crocker (1996)- una nueva ética del desarrollo superadora de la filantropía caritativa, que sitúa a la población *ayudada* en una posición pasiva²⁸. Aunque en sentido estricto solidaridad y justicia -como apunta de Sebastián (1996: 24)- no son equivalentes (la primera sería "más profana y menos metafísica", a la par que "más atrevida y generosa" que la segunda), no obstante no debería ser posible entender el conjunto de prácticas solidarias que conforman la cooperación más que bajo el contenido preciso que proporciona una *ética de la justicia* que capacite, en los términos de una *ética del cuidado*, para afrontar y reparar las desigualdades entre los hombres.

²⁷ Es de destacar que el discurso de los valores adquiere vigor correlativamente al agotamiento de los grandes proyectos políticos (los valores -como observa de Lucas [1998: 133-4]- se esgrimen como algo auténtico, incólume, opuesto a la presencia espúrea del Estado). Pero si la acción caritativa ha sustituido la labor social del Estado, lo humanitario -como apunta Bruckner (1995: 266)- corre el riesgo de prescribir la política a costa de ser manipulado por ésta.

²⁸ Aunque los conceptos de solidaridad y de caridad sirvan para designar formas de acción filantrópica que Casado (1992: 65-71) califica como 'heteroayuda' (esto es, donaciones de bienes o servicios o de esfuerzo personal sin contrapartida obligatoria) para distinguirlas de la 'ayuda mutua' (cuyos beneficios revierten en los propios autores), el segundo término, que evoca una virtud teologal consistente en amar al prójimo por compasión y que ha acabado confundándose con la *sopa boba* que repartían en el pasado algunas órdenes religiosas a los indigentes, progresivamente ha perdido aceptación en detrimento del primero, que autores como Ferrand-Bechmann (1995: 19-26) juzgan como su sustituto laico y un paso adelante en la conciencia de las gentes. Sin embargo, para Sánchez Ferlosio (1998), que analiza el espectro semántico de una y otra palabra, caridad ha conservado un carácter *fraterno* mucho más amplio (el propio término filantropía, que en su origen griego significa amor al género humano, se ha homologado al de caridad). Así, observa que caridad admite perfectamente 'caridad con el enemigo', mientras que 'solidaridad con el enemigo' connota de inmediato felonía o traición.

El significado de la solidaridad

El sustantivo solidaridad deriva etimológicamente de la expresión latina '*in solidum*', que literalmente significa 'íntegramente' y que designa un tipo especial de obligaciones jurídicas compartidas por una pluralidad de sujetos (Moratalla, 1997: 97). Esta expresión, a su vez, tiene su origen en el vocablo '*solidus*', que significa sólido, sin fisuras, estable o inmutable.

Además de esta raíz jurídica, existiría otra de carácter filosófico, que pertenece a la cultura griega, que relaciona el término con el equilibrio y la armonía que debe existir entre el todo y las partes, entre el *yo* individual y el *nosotros* social unidos por el vínculo de la '*filía*'. En Aristóteles está presente un cierto tipo de solidaridad que sería equivalente a una '*amistad cívica*' que no está ordenada únicamente para la vida en común, sino también para la realización de *buenas acciones*. Asimismo, en el mundo latino, Cicerón y Séneca se refieren a una sociabilidad natural entendida como una tendencia a la ayuda mutua en el marco de un uso común de los bienes. Por otra parte, los conceptos de '*pietas*' y '*humanitas*', utilizados en la escolástica, pasarán a formar parte del pensamiento de la Iglesia bajo la forma de misericordia y de comunión universal con Dios.

En la edad moderna, el Estado (el hecho de compartir la nacionalidad) y la interdependencia que genera la división del trabajo se convierten en el principal nexo de unión entre los ciudadanos, lo que supone la pérdida del vínculo social (la '*solidaridad mecánica*' de Durkheim) que nacía de una fraternidad fundada en un origen común y unas mismas creencias²⁹. En este contexto, la solidaridad, cuando no aparece como una obligación impuesta, deviene una cuestión de simpatía, una opción ya no estrictamente *necesaria*, sino *deseable*. Mientras que la razón de Estado sitúa la solidaridad a nivel político (*política social*), junto al ejercicio de la práctica del poder, sin embargo la razón utópica que también crece con la modernidad deseará ampliar el horizonte de la fraternidad ofreciéndose a todos los hombres, sean cuales sean sus

²⁹ Durkheim (1893) argumentó que la '*solidaridad mecánica*', en la que la cohesión social se fundamentaba en la identificación común de los individuos, era gradualmente reemplazada por una '*solidaridad orgánica*', propia de la sociedad industrial y que obedecía a las necesidades de la división del trabajo, en la que la cohesión social se basaba en la interdependencia de los individuos.

culturas y situaciones, en tanto que hombres libres (Moratalla, 1997: 99-113)³⁰. Si la tradición filosófica aristotélica y la teoría de acción que deriva de ella desconocían cualquiera otra praxis que no fuera la acción teleológica de personas individuales, Kant plantea el primado de una *razón práctica* universal, no sujeta a principios finalistas en cuanto que cada persona deviene un fin en sí mismo. Para él, la ética dicta la necesidad de actuar en función de una obligación que nace del derecho de los otros (este acto de simpatía con los seres humanos no está inducido por la conmiseración ante el dolor o el remordimiento por la crueldad, sino que es una respuesta personal al imperativo categórico).

Aun cuando el universalismo ético, de honda raigambre kantiana, será cuestionado en la postmodernidad desde los parámetros de un relativismo que propone su sustitución por las distintas concepciones y tradiciones morales propias de cada cultura, pocos discuten que existe una obligación *natural* (esto es, que nace de la propia condición humana) que exige contribuir al bienestar de los demás. Aunque se ponga en tela de juicio que la deliberación moral deba deducirse a partir de principios generales, por lo común se acepta que sólo ofreciendo una respuesta desde una responsabilidad solidariamente asumida es posible solucionar los grandes problemas de desigualdad que se plantean hoy en día a la humanidad (Cortina, 1985; Apel, 1985)³¹.

En tal sentido, en el contexto de la cooperación, el concepto de solidaridad, más allá de otras connotaciones, surge como una categoría moral, presidida por una *lógica de equivalencia* que exige ordenar la sociedad equitativamente y por un *principio de generosidad* o gratuidad, que se inscribe en el ámbito de la ética social y que se expresa en una “adhesión a la causa de otros”, entendiendo siempre que estos

³⁰ En el sentido de unidad en la acción reivindicativa, la noción de solidaridad aparece en Inglaterra a mediados del siglo XIX (derivando de la forma francesa '*solidarité*', utilizada en la terminología legal a finales del siglo XVIII) al convertirse en un concepto central, relacionado con la idea de clase social, en el desarrollo del movimiento cartista y sindicalista (Joyce, 1991, citado en Castellanos, 1998: 97).

³¹ Para Apel, en tanto que los problemas que se plantean son de civilización y no de naturaleza técnica, es la *razón práctica* -y no la razón técnica- la que debe responsabilizarse del desafío pertrechándose en una ética universalmente válida (lo que no impide que puedan dejarse los ideales concretos de vida de cada pueblo o cultura en manos de las distintas concepciones morales).

'otros' poseen mayores necesidades que quienes practican la solidaridad (Etxeberría, 1997: 248)³².

Sin embargo, la solidaridad característica de la postmodernidad, que halla en las ONG su arquetipo máximo y que se revela en la actividad que realizan, ejemplificando lo que algunos -acaso con excesiva precipitación- han juzgado como un nuevo resurgir de los valores morales tras un largo período de atonía materialista, paradójicamente no se distingue por un refuerzo del *deber*. Si algo define a las formas de solidaridad de nuestro tiempo y las diferencia de las de antaño es, precisamente, el auge de la ética, no del deber. Aunque se desea que existan reglas justas y equilibradas, se apela a la responsabilidad, en ningún caso a la imposición imperativa ni, por supuesto, a las obligaciones de contenido *juridizante*; tampoco se exigen sacrificios personales, ni consagrar la vida a fines superiores a uno mismo, ni ningún tipo de renuncia que no sea voluntariamente elegida.

Lipovetsky (1992: 209) detalla la situación del siguiente modo:

El principio de responsabilidad aparece como el alma misma de la cultura postmoralista. Si bien las llamadas a la responsabilidad no pueden separarse de la valoración de la idea de obligación moral, tienen la característica de no predicar en absoluto la inmolación de uno mismo en el altar de los ideales superiores: nuestra ética de la responsabilidad es una ética 'razonable', animada no por el imperativo de abandono de los propios fines, sino por un esfuerzo de conciliación entre los valores y los intereses, entre el principio de los derechos del individuo y las presiones de la vida social, económica y científica. El objetivo no es otro que contrarrestar la expansión lógica individualista legitimando nuevas obligaciones colectivas (...)

Abundando en estas ideas, el mismo autor insiste en que la ética de la solidaridad, liberada del entorno religioso, no crea sentimientos de culpa; el altruismo deviene *indoloro*; la misma moral secularizada -apunta- acaba transformada en "consumo interactivo y festivo de buenos sentimientos" (Lipovetsky, *op. cit.*: 47), reciclada y convertida en una suerte de espectáculo (incluso el mal se espectaculariza) vehiculado por unos medios de comunicación que son la única ventana desde la que se ve y explica el mundo y sus infortunios. Cuanto más se debilita la fuerza del deber, con menos reparos *consumimos* solidaridad.

³² De Sebastián (1996: 16-7) aclara que la solidaridad no sólo es un discurso o un sentimiento, sino también -y ante todo- una cualidad de la acción que, en cuanto tal, sólo en la misma acción puede realizarse.

En efecto, esta época 'postmoralista' se singulariza por la sobreexposición mediática de los valores, por su escenificación. Aunque en cada periodo haya existido un discurso sobre la moral que decide lo que es bueno y lo que es malo, hasta tiempos recientes la conciencia, dictando las elecciones, pesaba en la determinación de la conducta. Ahora, en cambio, son los *mass media*, en su condición de creadores de opinión, quienes la establecen; son ellos quienes fijan las causas prioritarias, avivan la sensibilidad del público y orientan una *moda* de la generosidad que estimula una conciencia ética *light*, temporal y puntual que sólo se manifiesta ante las grandes adversidades humanas³³.

Lipovetsky (1995: 138-9) profundiza en ello con las palabras siguientes:

La caridad de los medios no culpabiliza, no da lecciones de moral, *conmueve* mezclando el buen humor y los sollozos contenidos, las variedades y los testimonios íntimos, las hazañas deportivas y los niños impedidos. No ya una moral de la obligación, sino una moral *sentimental-mediática*, por todas partes la emoción prevalece sobre la ley, el corazón sobre el deber, se trata de despertar la simpatía emocional del público hacia los desheredados. La cultura mediática y hedonista ha permitido superar tanto la cultura del imperativo categórico como la del interés bien entendido (...) [*Agreguemos además: cuanto menos espíritu de sacrificio, más capacidad para recoger fondos (...)*]³⁴

Esta sociedad que el propio Lipovetsky define como del 'postdeber' desvaloriza el ideal de la abnegación, el espíritu de disciplina y, en cambio, anima la satisfacción de deseos inmediatos. La pragmática moral, a la que se refiere Ricoeur (1998), alrededor del dilema puedo/no puedo (si *puedo*, entonces *debo* ayudarles) se atenúa y se plantea en términos de deseo. Entregarse al prójimo con devoción deja de ser un bien en sí mismo. Evidenciando el predominio del gesto externo sobre la virtud

³³ Baudrillard (1978: 9-80) sugiere que el dominio de la simulación por parte de los *media* erosiona los referentes y lleva al colapso de aquellas polaridades discursivas que sostenían el significado: imaginario/real, subjetivo/objetivo, privado/público, vida/muerte. Turner (1992: 56-7) se hace eco de ello.

³⁴ Cada cual, según sus preferencias, puede participar sin esfuerzo en lo que Bruckner (1995: 261) califica como la 'gran fiesta del corazón'. El propio acto de consumo transforma al ciudadano en mecenas (basta tomar una taza de 'café solidario', pagar con una tarjeta de crédito de una entidad financiera que destine algún porcentaje del valor de la compra a subvencionar a una ONG o asistir a un concierto de *rock* contra el hambre en el mundo). La solidaridad no sólo adopta formas indoloras, sino también lúdicas: el agente moral se compromete en favor de una *buena causa* al tiempo que se lo pasa bien. La caridad se convierte en diversión; cualquier señal de dolor ajeno deviene ella misma espectáculo ('*reality show*'). En las llamadas 'maratones televisivas' destinadas a recaudar fondos, que combinan

privada, de los hechos que pueden ser exhibidos, el humanismo *'sin fronterista'* no *quiere* a los hombres, sino lo que desea es presencia pública para ocuparse de ellos. Como afirma Bruckner (1995: 260), "el filántropo moderno se transforma no en amigo de los pobres, sino en amigo de la pobreza" (a aquéllos, a lo sumo, se los compadece mientras sigan siendo desgraciados; pero a la que se rebelan se los teme). O, expresándolo con otras palabras, "en el indigente sólo se percibe al indigente, no al hombre" (Bruckner, *op. cit.*: 255)³⁵. No existe aquí -como sostiene San Román (1996: 146)- una identificación con el 'otro' partiendo de lo que es, 'otro-yo' (la categoría 'nosotros' contrasta con un 'ellos' también constituido por seres humanos de los que no nos interesa su humanidad, sino sólo su pobreza): se confunde el *ser* con el *tener*. Como confirma Finkielkraut (1996: 125-6), la "predilección por los menesterosos anónimos es más fruto del principio de precaución que del arrebató fraternal. En el plano intelectual al menos, esta moral de la urgencia extrema es una moral del confort extremo".

En nuestra sociedad -enseña Rorty (1989: 210)- no hay espacio para una solidaridad que se legitime en grandes teorías metafísicas, que se apoye en el reconocimiento de un yo nuclear -la esencia humana- compartido por todos los seres humanos (por otra parte, ello tampoco debería ser en sí mismo deseable, ya que la idea de un componente humano central y universal podría, a su juicio, restar libertad al individuo). La solidaridad, como la conciencia, es pura contingencia, está sujeta al tiempo y al azar. Pero sin embargo el individualismo extremo (el propio compromiso se concibe bajo los parámetros de la lógica individualista de nuestra sociedad) y la crítica de las *ilusiones ideológicas* del pasado pueden habernos llevado a aceptar una suerte de ética que, aunque visible, no deja tampoco de ser una *ilusión ética*. En dicho sentido, el alcance limitado de la solidaridad *'sin fronterista'* parece ser más el fruto de una *ética de mínimos* que de una imposibilidad fáctica de llevarla a cabo; parece más

generosidad, aires de festival y *marketing*, las donaciones se contabilizan y se baten *records* como si se tratara de emular una gesta deportiva.

³⁵ Puesto que una solidaridad con una humanidad anónima o, por analogía, un humanismo *sin hombre* genera una fidelidad puramente rutinaria (se apoyan con igual entusiasmo las causas más dispares: tibetanos, somalíes, hutus, bosnios, kurdos o kosovares van ocupando sucesivamente la categoría de víctimas merecedoras de nuestro interés, quedando descartadas otras de forma arbitraria) que corre el riesgo de consumirse, Bruckner (*ibíd.*) acaba constatando que la generosidad, para reafirmarse, necesita "[d]evolver a los menesterosos una identidad y un rostro humano, [seleccionar] entre la masa de los desheredados unos cuantos ejemplares representativos. De este modo la estrella (o el benefactor) presta su nombre a quien no lo tiene, obliga a las miradas a posarse sobre él". Las formas de apadrinamiento o cierto tipo de *sponsorización*, que identifican al beneficiario, sacan provecho de esta circunstancia.

el resultado de una cultura -la *cultura de la solidaridad*, repleta de sentimientos veleidosos y efímeros-, de una forma de actuar, que de una forma de ser.

Si el acto ético -como mantiene Bajtin (1924)³⁶- tiene una naturaleza ontológica, entonces se puede coincidir con Bilbeny (1997: 41) en que a la revolución de la ética en la postmodernidad, que ha modificado el marco más profundo de las percepciones, hábitos y creencias que nos servían hasta hoy para hablar de moral, se le ha sumado la 'crisis de la ética'.

Ayuda humanitaria de emergencia y derecho de injerencia

La ayuda humanitaria, en cuya gestión las ONG han adquirido un protagonismo destacado, es una respuesta urgente a una situación de catástrofe, a un desastre provocado por hecatombes naturales (sequías, inundaciones, ciclones...) o por acontecimientos singulares de raíz política o social (conflictos bélicos, desplazamiento de refugiados, desastres económicos...), cuyas consecuencias (hambre, epidemias, violencia, etc.) suponen un riesgo grave para la vida de los seres humanos que las padecen³⁷. Recurriendo al apelativo 'emergencia' (la ayuda humanitaria habitualmente recibe el calificativo de 'ayuda de emergencia') se intenta

³⁶ Para Bajtin el acto ético, como mecanismo de constitución, afirmación y supervivencia del 'yo' en su relación con el 'otro', está basado en una idea de responsabilidad, ineludible para cada persona, que no es de naturaleza jurídica, sino ontológica, y que deriva de las formas con que se percibe el mundo a través de la relación con este 'otro'. Cada acto que se lleva a cabo cambia algo en la estructura del mundo, en la posición del 'otro' y en nosotros mismos.

³⁷ Cuando se habla de desastre cada vez hay mayor consenso en limitar las referencias a su condición de agente físico y en ponderar sus características sociales. A pesar de que en algunas circunstancias puedan existir desastres producidos por elementos físicos que, al menos parcialmente, se desarrollan con independencia de la acción humana (los terremotos o los ciclones tienen un cierto componente de azar), sin embargo el daño que ocasionan difícilmente resultaría explicable si no se buscan otras causas de naturaleza social (Quarantelli, 1998). Las 50 mil muertes directas que, según NN. UU., causaron a lo largo de 1998 las catástrofes naturales (*El País*, 14-7-1999), sólo se entenderían por las condiciones de precariedad en que viven las poblaciones afectadas. Asimismo, los más de 35 millones de refugiados y desplazados necesitados de asistencia que recorren el mundo (CIDOB, 1997: 7), fruto de persecuciones políticas o de los innumerables conflictos bélicos que azotan el planeta, son el mejor ejemplo de que el desastre no acontece fortuitamente, sino que se construye.

generar el convencimiento de la necesidad de intervenir con prontitud, de manera inmediata, puesto que la amplitud de los problemas que se plantean no admite demoras. Salvar vidas anónimas -sin pretender, a corto plazo, garantizar las condiciones de vida, renunciando a plantear la reparación de las injusticias que están en el origen de la adversidad o a denunciar a los culpables- se constituye aquí en el primer y único objetivo³⁸. La misma acción humanitaria monopoliza toda la moral. Como puntualiza Finkelkraut (1996: 122), no importa quién es el individuo que sufre, cuál es su razón de ser, los motivos de su persecución o de su agonía: sólo interesa *salvarlo* sin más.

En tal sentido, Moratalla (1997: 247) señala que el humanitarismo "más que una ética de la justicia, quiere poner en práctica una *ética de la compasión* donde además de salvar la vida se busca evitar el dolor. Ante la imposibilidad de la justicia, no queda más remedio que la compasión"³⁹. El agente humanitario, renunciando a conocer las causas de la catástrofe, incapaz siquiera de distinguir entre lo que es un accidente y lo que supone una agresión (todas las catástrofes, como la personalidad de las víctimas, se confunden, resultan intercambiables), observa en exclusiva lo que está simplemente al alcance de su vista, esto es miseria y enfermedad. Su mirada reductora y desideologizada no consigue -o no desea- desentrañar nada más. Dejándose cautivar por lo que Etxebarria (1999: 101) llama '*sentimiento humanitario*', admite socorrer a los que sufren, alimentarlos, sanarlos y guarecerlos con celeridad; incluso episódicamente puede renunciar a la neutralidad -distanciándose de la

³⁸ A pesar de que cuando se habla de ayuda humanitaria de emergencia se hace hincapié en las actuaciones que, con carácter de urgencia, buscan salvar vidas que corren peligro -o, en el mejor de los casos, retrasar o prevenir el riesgo-, de hecho la mayoría de los actores reconoce que la acción humanitaria, de naturaleza técnica, no puede separarse de la ayuda al desarrollo -al menos a medio plazo- so pena de arriesgarse al fracaso. Así, por ejemplo, para Mendiluce (1997: 173-6) "no se puede continuar con una división cada día más artificial, contradictoria e ineficaz, al tratar de clasificar nuestra acción entre emergencia y desarrollo". La propia actitud de muchas ONG, que "actúan o dan la imagen de *bomberos* apaga-incendios", es en parte responsable del error. Aunque pueda ser necesario que existan entidades especializadas en dar respuesta a situaciones de emergencia, la acción humanitaria, que en definitiva -como recuerda Kabunda (1999: 78)- entra en funcionamiento cuando falla la ayuda al desarrollo, no concluye hasta que no se cortan los lazos de dependencia y las mismas víctimas no se convierten en agentes de regeneración (véase también Anderson [1998]).

³⁹ Lleva razón Cortina -citado por Moratalla (*op. cit.*: 257)- cuando mantiene que al no incidir en las causas de la injusticia, la *ética mínima de la acción humanitaria* nos sitúa ante las puertas de una *ética mínima de la acción política*. Si nos reafirmamos en que las grandes catástrofes humanas de hoy tienen un origen político, correspondería reconocer -como admite Bonino (1997a: 16-7 y 1997b: 5)- que sólo desde la acción política es posible hallarles solución. En un mismo sentido, Fisas (1995) asevera que la compasión no basta y que es preciso vincular la acción humanitaria a la política.

posición adoptada históricamente por la Cruz Roja-, pero no por ello está dispuesto, por lo general, a ser beligerante y a tomar partido activamente: en apariencia -y la naturaleza de la ayuda humanitaria ofrecida tras la masacre de Ruanda en 1994 lo pone en evidencia⁴⁰- no hay víctimas *buenas* o *malas*, ni desventurados que posean la razón o que carezcan de ella, progresistas o reaccionarios, todos se valoran del mismo modo y todos ellos, sin matices, son considerados y presentados -como escribe Sogge (1999: 166-75)- como seres objeto de conmiseración incapaces de hacer frente por sí solos a sus problemas.

El modo en que las instituciones humanitarias expresan la necesidad de ayuda es, en este sentido, suficientemente elocuente. Por ejemplo, desde Médicos Sin Fronteras (MSF), tal vez la entidad con la que mejor se asocia hoy en día, desde un punto de vista mediático, la 'ayuda de emergencia', se nos presenta un panorama de catástrofe permanente extremadamente simplista, en el que la única esperanza la proporciona dicha ONG, que patrimonializa la ética del compromiso y aparece, según se deduce del fragmento siguiente, como un moderno héroe de la compasión:

Más de 50 millones de refugiados en todo el mundo lo han perdido todo huyendo de la guerra, la pobreza o la enfermedad. Nosotros les proporcionamos atención médica, vacunación, formación del personal local, nutrición, suministro de agua potable, saneamiento ambiental, etc.

En 1984 fue Etiopía. En el 91, Yugoslavia. Somalia en el 92. Ruanda en el 94. Y hoy la región de los Grandes Lagos (Zaire, Ruanda, Burundi), donde 1.200.000 refugiados y desplazados se enfrentan a la guerra, el hambre y la enfermedad. En los últimos años, en MSF hemos acumulado la experiencia necesaria para

⁴⁰ Basta recordar que las organizaciones humanitarias se hicieron cargo de la atención de campos de refugiados en el ex-Zaire controlados por las milicias hutu que habían perpetrado acciones genocidas y desde los que continuaban hostigando al enemigo. Éste y otros casos semejantes invitan a reflexionar entorno a las contradicciones en que incurre la asistencia humanitaria, enfrentada al peligro permanente de que sea aprovechada por una de las partes o por un gobierno autoritario para avivar un conflicto que se pretende apaciguar. Fisas (1995) resalta la manipulación política de que fueron objeto los refugiados hutu. Loescher (1993), por su parte, y desde un punto de vista más general, trata el asunto de la asistencia a los refugiados, enfatizando la vertiente política de la misma. Shawcross (1996), Schopper (1996) y Oberreit (1999), desde la experiencia y el compromiso con MSF, y Martin (1998), desde *Amnesty International*, abordan las dificultades con que tropiezan las organizaciones humanitarias al tratar de conciliar el deber de ayudar a las víctimas y la denuncia de las violaciones a los derechos humanos. Brauman (1996 y 1998) advierte de que el riesgo de ser expulsado del país en que se trabaja a causa de una actitud de denuncia no sólo comporta que se corten los canales de ayuda, sino también eliminar el efecto disuasorio de la presencia internacional ante posibles actos de violencia. Desde posiciones semejantes, Eade [ed.] (1996) trata los problemas que entraña la ayuda humanitaria en situaciones bélicas.

socorrer a las poblaciones en peligro en sólo 24 horas. Se encuentren donde se encuentren. (Médicos Sin Fronteras, publicidad).

Los dramas se suceden unos a otros al ritmo de las noticias, a la velocidad de las imágenes que transmite la CNN (los medios de comunicación poseen la facultad tanto de crear como de desgastar el acontecimiento)⁴¹. Del mismo modo, cada nueva *cruzada* relega al olvido a la anterior. Si la finalidad de la acción fuera en verdad salvar al mundo, nos hallaríamos ante una gesta heroica y extenuante. Pero el desfile vertiginoso de las catástrofes acaba atenuando no ya la atención que se les presta, sino también el grado de compromiso: en palabras de Ignatieff (1998: 376), el ‘relato *moral*’ y el ‘relato *político*’ acaban transformándose en ‘*espectáculo* humanitario’.

Completar el perfil ético de la ayuda humanitaria obliga, sin embargo, a reflexionar acerca de las condiciones que pueden hacer moralmente legítima la ayuda y, como consecuencia de ello, a entrar en el debate acerca de la legitimidad del derecho de injerencia, que Mendiluce (1997: 124) define “como la posibilidad o el deber de llegar al uso de la fuerza para defender el derecho a la asistencia y a la vida de las poblaciones en riesgo”⁴². Para Arteta (1999: 63-4), éste sería un derecho que “trata de reducir la alteridad entre los que prestan su ayuda y los que la reciben, que resulta acentuada por su pertenencia a Estados diferentes”.

El reconocimiento de que los derechos de las víctimas no pueden ser contingentes, es decir, sólo aceptables en función de determinadas circunstancias,

⁴¹ Benthall (1993: 26-9) llega al punto de afirmar que los desastres son, en buena medida, una construcción de los medios de comunicación, ya que sin ellos no serían conocidos y, por tanto, no existirían -salvo para sus víctimas. La actuación de las propias organizaciones humanitarias está sujeta a las exigencias de los *media* (éstos inspiran las conductas a seguir y, a su vez, obligan a las organizaciones a adoptar estrategias que les permitan tener presencia en ellos). Kouchner (1991: 194), de un modo paralelo, mantiene que “sin imagen no hay indignación: la desgracia sólo se abate sobre los desgraciados”. Pero aún siendo cierta esta tesis, sin embargo es indiscutible que la profusión de imágenes acaba provocándonos hastío y haciéndonos tolerar lo que en sí mismo es intolerable.

⁴² La autoría de la expresión ‘injerencia humanitaria’, acuñada según parece en 1968, se atribuye por lo general a Bernard Kouchner, fundador de Médecins Sans Frontières (MSF) y de Médecins du Monde, que la emplea para vindicar la ayuda prestada por médicos franceses a las víctimas del conflicto bélico de Biafra. La resolución de la ONU (núm. 43/131), referida al Nuevo Orden Humanitario Internacional, que data de 1988, quiso trasladar la doctrina de la injerencia humanitaria al derecho internacional. Sin embargo, el uso de la fuerza sigue recibiendo justificación cuando se producen amenazas para la paz y la seguridad internacional, pero no cuando existe sufrimiento de la población.

aparece como el principal argumento justificativo del derecho de injerencia, que se impone como un imperativo categórico. El discurso ético basado en los *derechos* del hombre da, en este caso, un paso más y se invierte en discurso basado en las *obligaciones* humanas, entre las que está la de socorrer a la víctima. El mencionado Kouchner (1991), llevando el razonamiento hasta el final, reclama que las instituciones internacionales, asistidas de un 'derecho de injerencia' indiscutible, deben asumirlo como deber ('deber de injerencia'). De tal modo, trabajar en nombre y en favor de las víctimas justifica la transgresión de aquellas reglas que impiden que se pueda actuar libremente. No obstante, y puesto que a pesar de todo la acción humanitaria, a nivel práctico, halla límites en el imperio de la ley (prohibición explícita de violar las fronteras de los Estados)⁴³, de hecho no sería adecuado referirse, en propiedad, a criterios positivos que legitiman la ayuda, sino sólo a principios que permiten apreciar una intervención como *no injusta*.

En la injerencia humanitaria, sin embargo, se confunden otras consideraciones que trascienden en sentido estricto a la moral y se adentran en el terreno de lo sociológico. La creciente conciencia humanitaria que, como se ha observado, supuestamente se niega a asistir impasible al drama de millones de seres humanos y no acepta condicionar el derecho de asistencia a las limitaciones que impone la soberanía nacional, no es sólo el fruto de una reacción emocional circunstancial, sino el resultado de transformaciones sociales profundas. En efecto, la vida social de la contemporaneidad está marcada -como se ha comentado con anterioridad- por procesos que afectan a la reorganización del tiempo y del espacio, ligados a la expansión de lo que Giddens (1991: 10) denomina 'mecanismos de desenclave' que "liberan las relaciones sociales de su fijación a unas circunstancias locales

⁴³ Rubio Llorente (1999) escribe que para justificar la legalidad del derecho de injerencia (violación de la soberanía de un país al no contar con el consentimiento del gobierno afectado) se aducen argumentos semejantes a los empleados por pensadores escolásticos como Suárez en relación a la 'guerra justa'. Pero la apelación a la vieja idea de la 'causa *justa*' supone, de hecho, un abandono del Derecho (una vulneración de las normas que regulan el derecho internacional) en favor de la especulación moral en la que imperan valores subjetivos (Hobbes ya puso de manifiesto que no hay nada tan subjetivo como la noción de justicia, que cada cual maneja a su antojo: a la postre, el contenido justo -o *no injusto*- de una causa lo determina la voluntad del poderoso). Aunque la razón invocada para intervenir, sea asistiendo a poblaciones en peligro o incluso bombardeando un país, apele a la necesidad de defender los derechos humanos (que se constituirían en un 'derecho más alto' o, de acuerdo con Sotelo [1999], en un derecho natural aplicable por encima de todos los derechos positivos, que otorgaría apariencia jurídica a la injerencia), para Rubio Llorente ésta, aún suponiendo que fuera válida desde el punto de vista moral, escaparía sin embargo del ámbito objetivo del

específicas, recombiniéndolas a lo largo de grandes distancias espaciotemporales”, y bajo cuyos parámetros se concibe la globalización. Pero, como advierte Mendiluce (1997: 122), la eliminación de barreras para el capital y para el comercio que resultan de dichos procesos de globalización demandan, a su vez, una universalización de los derechos humanos y “la creación de mecanismos, también universales, para imponer un orden internacional basado en su respeto y su defensa”.

Abordando esta línea argumental, S. Naïr (1999), por su parte, sugiere que tal vez no sea casual que la ‘ideología’ del derecho a la injerencia “se haya labrado en los surcos del liberalismo económico mundial”. Con ello da a entender no sólo que es un producto del sistema, sino también que sirve al objetivo de corregir algunas de sus disfunciones (lo humanitario ocupa el lugar de lo político cuando se trata de paliar los efectos más irritantes de la pobreza que produce el mismo desarrollo a través del mercado). Aceptando este punto de vista, las propias ONG, voluntariamente o no, estarían comprometidas, a través de su actividad caritativa, con el desarrollo de las políticas neoliberales.

Si, como se ha visto con anterioridad, la ayuda al desarrollo en general está condicionada no ya económicamente, sino también políticamente, aún con más motivo la ayuda humanitaria, que es necesariamente unilateral y no admite corresponsabilización, no escapa a este tipo de instrumentalización, estando sometida muchas veces a intereses políticos espúreos⁴⁴. No puede olvidarse que, invocando el principio de injerencia, se realizan actuaciones al servicio de los intereses diplomáticos de los Estados benefactores. Como ha sido señalado repetidamente, muchas veces los refugiados o los damnificados son una excusa en una partida geopolítica mayor (o, en otro sentido, un pretexto utilizado por las organizaciones humanitarias para tomar posiciones en el ‘mercado del dolor’⁴⁵).

mundo del Derecho. En relación a la controversia acerca de los límites de la acción humanitaria, véase Hehir (1998), Roberts (1999) y Abrisketa (1999).

⁴⁴ Mientras que la ONU, el Banco Mundial o el FMI no ignoran que las intervenciones humanitarias que impulsan tienen un claro relieve político y, a su vez, las agencias de desarrollo oficiales, como USAID, reconocen abiertamente que dichas intervenciones afectan a sus intereses nacionales, en cambio, paradójicamente, muchas ONG aún continúan opinando que su trabajo es apolítico o que, excepto por accidente, no posee efectos políticos (de Senarclens, 1999: 24-5; Middleton y O’Keefe, 1998: 157).

⁴⁵ Kabunda (1999: 85) indica que las emergencias han creado una ‘verdadera industria humanitaria’ en la que también participan ONG que reciben y movilizan ingentes recursos (como sugieren Ramsbotham y Raisin [1999: 183-202], los grandes donantes internacionales han tendido a beneficiar más a la acción humanitaria de emergencia que a la cooperación al desarrollo). La European Commission Humanitarian Office (ECHO), el principal donante mundial, reconoce que la mayor competencia entre las ONG se produce en los casos de emergencias, debido a que concentran el *dinero fácil* (según los datos publicados por CIDOB [1997: 31], la

Aun cuando la ayuda humanitaria proclame, en teoría, su apartidismo, su *indiferencia* por las víctimas, la respuesta dada es siempre parcial y discriminatoria (en definitiva, ésta es una de las prerrogativas de la caridad). Cuando se decide intervenir en un lugar es a costa de otro, a pesar de que en todos los casos el sufrimiento sea semejante. ¿Por qué Ruanda y no Sierra Leone o Liberia, por qué Kosovo y no el Kurdistán? ¿Por qué sólo una porción de las víctimas se transforma en beneficiaria de la ayuda? Pese a apoyarse en un discurso pretendidamente universalista, las obligaciones que generan las desgracias del prójimo no se reparten equitativamente, se jerarquizan las actuaciones en función de elementos ajenos a la naturaleza de las catástrofes humanas. Este tipo de constataciones llevan a Bruckner (1995: 270) a mantener que la ‘moral de la urgencia’ en realidad no es más que una ‘moral de la preferencia’. Puesto que el derecho de injerencia se manifiesta en una flagrante desigualdad de trato, concluye preguntándose si acaso no sería más apropiado que fuera definido como el “derecho a descuidar a algunos pueblos fingiendo prestarles auxilio” (*op. cit.*: 273).

OCDE calcula que los países miembros del CAD destinaron a ayuda de emergencia, en 1995, un total de 3.062 millones de dólares, de los que 1.346 corresponden estrictamente a ayuda alimentaria). Las ONG replican aclarando que en buena medida la culpa de la competencia recae en la actitud de los donantes, debido a que si no se está presente en las emergencias no se existe para ellos. Durante la crisis de Ruanda, por ej., se dieron cita 120 ONG, la mayoría de las cuales carecían de objetivos definidos: estaban allí sólo por currículum. Muchas de ellas fueron acusadas de *amateurismo*, ineficacia, despilfarro..., cuando no de capitular ante las presiones políticas o de captar al personal local más capacitado en perjuicio de otros sectores (Lobo, 1998). En tal sentido, Rey (1999: 129-52) mantiene que aunque las contribuciones económicas hayan provocado el crecimiento del número de actores implicados en la acción humanitaria, ello, en lugar de mejorar la eficiencia, ha ocasionado mayor confusión y dispersión.

CAPÍTULO 4

Las ONG en España

Este capítulo se propone el objetivo de trazar un perfil de las ONG españolas. Para ello se plantea, en primer lugar, describir el marco político, jurídico y organizativo en el que se sitúan y desenvuelven. Asimismo, se intentará realizar el ejercicio de clasificarlas, agrupándolas en función de sus rasgos distintivos comunes, y se aventurarán posibles tipologías. Se destacarán sus valores, se analizarán sus objetivos y cómo encajan en el marco de la cultura del desarrollo. También se prestará la debida atención a su cultura organizativa, a los sistemas de gestión y a las políticas de imagen (incidiendo en cómo ésta es percibida por la opinión pública). Por último, se examinarán pormenorizadamente las actuaciones que llevan a cabo y, de un modo singular, los proyectos de desarrollo que impulsan.

Aunque no se renuncie a una mirada panorámica sobre el conjunto y se busque en la medida de lo posible la generalización, es indiscutible que la incapacidad de abarcar todo el abanico de ONG obliga a extraer una muestra. Por ello, el análisis se centrará preferentemente en aquellas ONG que pertenecen a la CONGDE, sin duda las de mayor relieve (se cuenta con la ventaja añadida de disponer de datos publicados) y, de un modo particular, en unas cuantas entidades que -como se especificado en la introducción- han sido estudiadas con mayor profundidad y que serán utilizadas de modelo.

1. Marco político, organizativo e institucional

Regulación normativa y formas jurídicas

El ejercicio por parte del Estado, especialmente en el siglo XX, de labores asistenciales ha obligado a distinguir entre lo que es la acción oficial y la no oficial en esta materia.

No obstante, el Estado, al margen de su condición de sujeto activo, ha ejercido históricamente su competencia en la regulación del sector asistencial no oficial. Martínez Sánchez (1998) señala que en España la primera normativa reguladora de lo que pudiéramos identificar como movimientos civiles asistenciales se remonta a la ley de asociaciones de 1887, que reafirma el papel de los colectivos católicos reconocido en el concordato con la Santa Sede de 1851 (aunque anterior a ella sería la Ley de Beneficiencia de 1849). Acción Católica -de la que deriva Cáritas-, que ya desde finales del siglo XIX trataba de coordinar las actividades de las asociaciones cristianas, obtendrá de este modo su reconocimiento legal (Gutiérrez Resa, 1992).

La legislación reglamenta las formas jurídico-organizativas que adoptan las ONG (de acuerdo con los datos facilitados por la CONGDE [1999a], un 72% de sus miembros son asociaciones o federación de asociaciones, un 26% fundaciones y el restante 2% se ajustaría a otros modelos)¹.

¹ Aunque la mayor parte de las llamadas ONG son asociaciones o fundaciones, existen otras figuras institucionales tales como las corporaciones de derecho público o casos particulares como el de Cáritas. Si diversas son las clases de fundaciones, también lo son los tipos de asociaciones: Casado (1996) distingue entre agrupaciones de hecho, asociaciones de régimen general, de régimen especial o entes asociativos de derecho canónico. La forma jurídica que adoptan las organizaciones no es un asunto irrelevante, ya que define su estructura interna, su responsabilidad social y penal y el ámbito y alcance de su actuación. Ella determina no sólo la acción de sus miembros (funcionarios, voluntarios, cooperantes o colaboradores), sino

La personalidad jurídica de las asociaciones de régimen general viene regulada por la aún vigente Ley 191/1964, de 24 de diciembre (a cuyos preceptos debieron adaptarse todas aquellas asociaciones que ya existían con anterioridad), que según acusa su fecha es una norma preconstitucional fundamentada en el Fuero de los Españoles, derogado por la actual Constitución, cuyo artículo 22 reconoce abiertamente el derecho de asociación, que el legislador sólo impide cuando se propone la persecución de fines o se utilizan medios tipificados como delictivos o cuando el objeto es de carácter secreto o de naturaleza paramilitar. La referida ley se desarrolla mediante el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias; la Orden de 10 de julio de 1965, por la que se regula el funcionamiento de los registros de asociaciones; y el Decreto 713/1977, de 1 de abril, que regula la denominación de las asociaciones y el régimen jurídico de sus promotores. Algunas comunidades autónomas que, de acuerdo con sus estatutos de autonomía, poseen competencias en materia de asociaciones también han aprobado reglamentos específicos. Por otra parte, los entes asociativos de derecho canónico se rigen por el Acuerdo, de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede².

Lo que distingue a la fundación, en cuanto figura jurídico-organizativa, de la asociación es que su identidad no la construye la voluntad de los sujetos singulares que la integran, sino el fin u objeto general al que sirven³. La mencionada Ley de Beneficiencia de 20 de junio de 1849 suele citarse como la norma más antigua

también su modo de financiación y de control de los recursos económicos. Así, los estatutos de las asociaciones, por lo general, obligan a convocar asambleas generales en las que participan los asociados o representantes, que eligen a sus directivas, elaboran los programas de trabajo y, en su caso, modifican los propios estatutos. Las fundaciones, en cambio, cuentan con un patronato que programa las actuaciones de acuerdo con su carta de creación.

² Mediante dicho Acuerdo, las entidades creadas al amparo del derecho canónico reciben personalidad jurídica no sólo con efectos eclesiásticos, sino también civiles. Casado (1996: 271) escribe que, según datos de la Conferencia Episcopal, ésta había reconocido hasta la fecha a 74 asociaciones de fieles, a pesar de que sólo una minoría se dedicaba a actividades sociales. Por la magnitud de sus actuaciones y por su presupuesto merece destacarse el caso -ya citado- de Manos Unidas.

³ Benito Ruiz (1992: 175-6) aclara que mientras que la asociación, persona jurídica de base corporativa, puede modificar en cualquier momento su objeto y sus fines -basta con que se den las condiciones previstas en sus estatutos-, en cambio, en teoría, la fundación está sujeta a unos fines establecidos por sus fundadores, no modificables por las personas que la representan y administran. Sin embargo, matiza que en ésta última confluyen, de hecho, dos voluntades: una trascendente que procede del fundador y otra inmanente que surge de la propia fundación una vez instituida. Mientras que la primera predeterminaría los fines, la segunda concretaría las formas.

encargada de regular lo que hoy llamaríamos fundaciones (la citada ley emplea el término 'establecimientos') benéfico-asistenciales. A pesar de ello, históricamente ha resultado difícil referirse a un único régimen legal debido a las particularidades de cada entidad (en España subsisten entidades fundacionales de origen medieval) y a la multiplicidad de fines que promueven. Recientemente el régimen fundacional ha sido objeto de reforma mediante la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general. Asimismo, las comunidades autónomas con competencias en la materia han aprobado normas propias.

A su vez, el propio Estado, a través de la acción política, ha sido fundamental en el impulso de la cooperación para el desarrollo en España. El primer antecedente en materia de cooperación surge con la aprobación en 1976 de los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), que se conceden desde 1977 y que hasta los primeros años 80 han sido el único instrumento utilizado por la cooperación oficial⁴.

En 1987, el Consejo de Ministros aprueba las denominadas 'Líneas directrices de la política española de cooperación al desarrollo', cuyos principios rectores inspiran la cooperación española⁵. En 1990 se instituye el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Tras la entrada de España, en 1991, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en 1992 el Congreso de los Diputados aprueba con la unanimidad de todos los grupos parlamentarios el 'Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo', cuyo preámbulo señala que "España exige de los países beneficiarios de la Ayuda la

⁴ El programa FAD tiene por objeto conceder a gobiernos de *países en desarrollo* créditos preferenciales, ofrecidos como ayuda ligada, esto es, con el compromiso de que sean utilizados en la compra de bienes y servicios españoles. Se trata, por lo tanto, de un instrumento que sirve a los intereses de la política exterior, ideado para reforzar nuestra presencia en dichos países y para fomentar las ventas de productos nacionales. Esta manifiesta vocación comercial del programa FAD lo convierte en un instrumento escasamente idóneo para la cooperación al desarrollo.

⁵ Las directrices definidas en dicho documento son las siguientes: orientación de la ayuda a la satisfacción de las prioridades humanas básicas de la población; apoyo al crecimiento económico autosostenido; potenciación de las relaciones exteriores de España y fomento y expansión de la cultura hispánica; utilización preferente de personal, bienes y equipos españoles; equilibrio entre las acciones multilaterales y bilaterales; necesidad de impulsar el diálogo Norte-Sur; asunción del objetivo de destinar un 0,7% del PIB a ayuda al desarrollo y compromiso de aproximarse a la media de los recursos que destinan los países del CAD (Gómez Gil, 1996: 18).

utilización convenida por éstas, así como un compromiso firme y efectivo por parte del Estado ayudado a favor de la democracia y el respeto de los valores humanos⁶.

En años recientes, no puede olvidarse, en lo que atañe a las ONG de desarrollo, que los organismos públicos han desplegado una labor positiva de promoción del sector a través de la creación de infraestructura administrativa y de canales de financiación *ad hoc*. Ya se ha mencionado que en 1985 se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y, en 1988, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que toma la iniciativa de convocar concursos públicos destinados a subvencionar proyectos de desarrollo presentados por ONG⁷, pronto imitados por otras administraciones públicas (comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos).

Sin embargo, aun cuando las responsabilidades de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recaen en el Ministerio de Asuntos Exteriores, cabe precisar que son los Ministerios que ostentan las competencias en materia económica quienes hasta el momento han concentrado aproximadamente el 80% de los fondos destinados a ayuda al desarrollo (Larramendi y Núñez, 1996: 41).

Como conclusión, cabe destacar que en 1998 las Cortes Generales aprobaron la durante mucho tiempo esperada Ley de Cooperación (núm. 23/1998), que articula en un único texto el conjunto de medidas e instrumentos que han ido configurando nuestra política de cooperación al desarrollo y pretende adaptar la normativa a los retos actuales, dando protagonismo a los agentes sociales no oficiales. La propia ley, en su parte expositiva reconoce que

El alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado y donde es preciso alcanzar la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes

⁶ Como objetivos fundamentales de la política de cooperación, el citado documento señala los siguientes: apoyar a los *países en vías de desarrollo* (PVD) en la consecución de un desarrollo sostenido y aut centrado; contribuir a la paz y a la seguridad; fomentar las relaciones exteriores de España; apoyar la potenciación de los recursos humanos de los PVD, la reforma del aparato estatal y el saneamiento de la economía, para lo cual es preciso buscar soluciones al problema de la deuda externa; etc. Asimismo, se definen las prioridades geográficas en la distribución de la ayuda, que se concretan en los siguientes porcentajes: Iberoamérica: 45%; Magreb: 30%; Guinea Ecuatorial: 15%; otros: 10%. (Gómez Gil, 1996: 19-20).

Administraciones públicas y los diferentes actores de la cooperación, capaz de asegurar y garantizar la mayor eficacia y coherencia del propio programa de ayuda. Por otra parte, el consenso básico que debe estar en la política de cooperación internacional para el desarrollo sólo puede lograrse mediante la activa implicación en la misma de los diversos agentes sociales operativos, con especial mención a las organizaciones no gubernamentales, reconduciendo a un esquema eficaz y coherente los diversos esfuerzos a favor del desarrollo que realiza España.

El articulado de dicha ley se organiza en torno a seis ejes. El capítulo I, dedicado a definir las bases de la política española de cooperación, consagra la sección 1ª a establecer el régimen jurídico y la sección 2ª a establecer los objetivos, principios y prioridades de las políticas de cooperación. El capítulo II incluye los instrumentos y modalidades de la cooperación pública española (entre los que se contemplan nuevas formas crediticias gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores). Se dedica el capítulo III a atribuir competencias a los órganos encargados de formular y ejecutar la política de cooperación. Se distingue entre órganos rectores (Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores, otros Ministerios y Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica), órganos consultivos y de coordinación (Consejo de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación, instancia ésta última creada por la propia ley) y órganos ejecutivos (se refiere a la Agencia Española de Cooperación Internacional, cuya organización, fines, funciones y competencias se regulan por su propia norma específica, y a las Oficinas Técnicas de Cooperación). En el capítulo IV se recogen los recursos materiales asignados a la ejecución de la política española de cooperación, distinguiéndose entre aquellos que son canalizados bilateralmente y aquellos otros que se vehiculan a través de instancias multilaterales. La disposición adicional primera incluye la posibilidad del establecimiento de programas presupuestarios plurianuales. El capítulo V está dedicado a establecer las funciones y competencias del personal al servicio de la Administración del Estado en el ámbito de la cooperación oficial, distinguiendo entre quienes realizan su labor en territorio nacional y quienes están destacados en el exterior. Finalmente, en el capítulo VI se aborda el contexto social

⁷ A finales de 1989 comienza a funcionar un servicio de cooperación no gubernamental en la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI, encargado de estudiar y gestionar los proyectos presentados por las ONG en las convocatorias anuales.

de la cooperación, dedicándose la sección 1ª a la cooperación no gubernamental. Tras declarar que el Estado fomentará las actividades de las organizaciones privadas de cooperación para el desarrollo (ONG, universidades, empresas, sindicatos y otros agentes sociales), se establecen los requisitos que éstas deben cumplir y se crea un registro público al que deberán obligatoriamente inscribirse aquellas ONG que deseen recibir ayuda o subvenciones de las administraciones públicas. Asimismo, la ley contempla que aquellas organizaciones que cumplan los principios exigidos por la Ley 30/1994, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, puedan disfrutar de los beneficios fiscales previstos y los donantes de los incentivos aplicables por las aportaciones efectuadas. Por último, en las secciones 2ª y 3ª, reglamenta respectivamente las figuras del voluntariado y del cooperante.

Aunque la CONGDE (1998d) no deja de destacar las aportaciones positivas de esta ley, especialmente por cuanto regula la actividad del sector, otorga reconocimiento jurídico y político a las ONGD como instituciones con un papel activo en la cooperación para el desarrollo e incluye mejoras sustanciales en el sistema de gestión y programación de la ayuda (se instituyen planes directorios que posibilitan la planificación plurianual), tampoco se priva de criticar aquellos aspectos que juzga más negativos: la referencia a la promoción de la economía española como un objetivo de la ayuda (a pesar de que ésta haya sido matizada y situada en coherencia con el resto de objetivos y principios); el recorte en algunas de las funciones del Consejo de Cooperación y la falta de garantías de interlocución con la administración; la inclusión del sector empresarial entre los agentes sociales encargados de impulsar el desarrollo, ya que no asegura que sus iniciativas vayan a beneficiar a las capas de población más desfavorecidas; la no prevalencia de los países menos adelantados en las prioridades geográficas; la escasa selección de prioridades sectoriales; el olvido de la política europea de cooperación; etc.

Tipologías

Dominique Temple (1986, 1989 y 1992) utiliza la expresión '*quid-pro-quo* histórico' para referirse a las múltiples y distintas actuaciones que, desde el inicio de las colonizaciones hasta nuestros días, han consistido en imponer la jerarquía de la cultura y de los valores de Occidente a otras sociedades -y, como consecuencia de ello, han permitido transferir de un mundo al otro sus riquezas materiales- a través de la autoridad que proporciona la práctica del don (puesto que, tal como ha observado la antropología, en aquellas sociedades que estructuran su economía en la reciprocidad, el prestigio y el poder es proporcional al don, algunos occidentales han *dado* de manera consciente para así ser reconocidos como autoridad por las comunidades indígenas y, de este modo, aprovecharse de sus privilegios). El *quid-pro-quo* explicaría una gran parte del subdesarrollo que, en cambio, no nos explica, por ejemplo, la teoría del intercambio desigual. El autor manifiesta que esta situación de *vasallaje*, practicada históricamente por los colonos y sobre todo por los misioneros, prosigue bajo formas actualizadas y, paradójicamente, es reproducida por las ONG, constituyendo, a su entender, una de las agresiones más sofisticadas de la indianidad y africanidad⁸. Temple bautiza esta novedosa situación como de '*quid-pro-quo* enmascarado'.

Partiendo de estas premisas, y aún a riesgo de crear polémica, de los planteamientos de Temple se deduce la propuesta de clasificar a las ONG en tres categorías, que Vachon (1993: 369) sintetiza del siguiente modo:

⁸ Con anterioridad ya se ha aclarado que el poder se ejerce no ya a través de la represión, sino de la persuasión (el uso de la fuerza no es una expresión del poder, sino del fracaso en obtener la complicidad). La dominación social y étnica de las ONG no se asentaría en la coerción, ni siquiera sería, necesariamente, de carácter burocrático -en el sentido weberiano de dominación regida por la racionalidad despersonalizada de un aparato-, ya que incluso puede exigir un conocimiento personal y personalizado de la otra parte (hasta el punto -tal como indica Martínez Novo [1999: 157]- de ser preciso el conocimiento de la lengua del otro, de sus formas mentales de percepción, de sus códigos simbólicos y hasta la interiorización de un imaginario en algunos puntos compartido). Sin embargo, las relaciones de *reciprocidad* que se establecen serían desiguales, semejantes a las del patronazgo: mientras que los agentes del desarrollo tienen en teoría la obligación de distribuir bienes y otorgar favores, los sujetos del desarrollo sólo poseen en la práctica el derecho de suplicar y de implorar.

1. Organizaciones de explotación del Tercer Mundo, que viven de *ayudarlo*: las ONG *colonialistas*.
2. Organizaciones que buscan establecer un sistema de producción e intercambio en el seno de sociedades de reciprocidad, ignorando que ambos modelos, y los valores sociales respectivos, son antagónicos: se trataría de ONG *etnocidarias*.
3. Organizaciones que practican la caridad, el don, pero que desde el momento en que adquieren el título de donadoras o de redistribuidoras de ayuda al Tercer Mundo pasan también a ostentar un poder que, en palabras de Vachon (*ibíd.*), “enfeuda naturalmente a las comunidades beneficiarias de la ayuda material y las priva de sus autoridades legítimas. Esa decapitación política y esa usurpación de poder que fue entonces el hecho principal de las Misiones, merece ser denominado por un título que especifique que la agresión occidental golpea a la comunidad india o africana (o más generalmente indígena) en el corazón mismo de su economía india, africana, indígena”. Para definir esta condición Temple reserva -como ya se ha referido- el término ‘*economicidio*’. Estas últimas ONG serían las que, en propiedad, se acomodarían a la situación descrita como de ‘*quid-pro-quo* enmascarado’.

Sin embargo, aun sin desmerecer los puntos de vista de Temple, que serán tratados y analizados con mayor detenimiento en el siguiente capítulo, el ejercicio de clasificación de las ONG que a continuación se propone, con menor carga ideológica, dará preferencia a los factores organizativos y al tipo de actuación que realizan. Centrándose en el panorama español y, en concreto, tomando como referencia las ONGD pertenecientes a la CONGDE, éste se efectuará en base a una serie de elementos que con posterioridad serán tratados con mayor amplitud en sendos apartados: sector social de vinculación, formas jurídicas que adoptan, formas de participación del personal, tipo y número de proyectos que realizan, sectores y países en que operan, población beneficiaria, dimensión e implantación, canales de financiación y destino de los fondos...

Sector social de vinculación

Las ONG no nacen en el vacío, sino de segmentos de nuestra sociedad que las fundan directamente y/o les dan apoyo. Por sector social de vinculación se entiende el ámbito en que se originan o dependen las organizaciones y del que reciben su idiosincracia.

Entre muchos otros autores, Carreras (1995), por ejemplo, distingue entre ONG religiosas, solidarias, profesionales y político-sindicales y Martínez Sánchez (1998: 68-9), al modo de Ortega Carpio (1994), las clasifica, entrando en más detalles, en religiosas, político-sindicales, solidarias, internacionales, universitarias y oficiales. Por su parte, la CONGDE (1998c), en el directorio de 1997, sin apartarse de las mismas coordenadas, las divide en confesionales, profesionales, políticas, sindicales y de otro tipo.

Las ONG tipificadas de *religiosas* o *confesionales* serían aquellas que nacen de órdenes o congregaciones, grupos de misioneros o de la propia Conferencia Episcopal. Algunas de ellas se han transformado en entidades independientes (éste sería el caso de Intermón, que nace en 1956 de la mano de los jesuitas y se constituye en fundación en 1986), pero otras continúan manteniendo lazos orgánicos firmes con la Iglesia (Manos Unidas). Formarían parte de este sector ANESVAD, CODESPA, ECOE, Edificando Comunidad de Nazareth, Fe y Alegría, FERE, Jóvenes del Tercer Mundo, Madreselva, OCASHA, OCSI/AMS, PROCLADE o PROYDE.

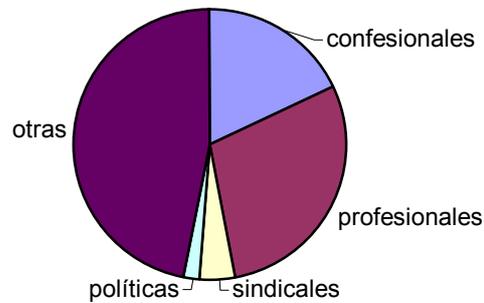
Las ONG *profesionales* serían las que surgen de colectivos corporativos y ofrecen servicios especializados. Formarían parte de este grupo entidades compuestas por personal sanitario, educadores, ingenieros, arquitectos, payasos y un sinnúmero de otros profesionales que se aúnan en toda la gama de organizaciones '*sin fronteras*'.

Las ONG *políticas* y *sindicales* serían las que se constituyen como el brazo solidario de partidos y sindicatos con el Tercer Mundo. Con anterioridad ya se han citado, a título de ejemplo, algunos casos: la Fundación Cánovas del Castillo está en la órbita del PP; la Fundación Largo Caballero depende de UGT; y Paz y Solidaridad, de CC.OO. A pesar de no poseer lazos orgánicos directos con ninguna organización política o sindical, también se incluirían en este sector, entre otras, entidades como el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Solidaridad Internacional o CIPIE, debido a su marcada ideología o porque han estado inspiradas o influenciadas por personajes de la política.

Por último, siguiendo con la clasificación que propone la CONGDE, nos hallaríamos ante un cajón de sastre que sería ocupado por todas aquellas ONG que no reúnen las condiciones anticipadas. Cabe pensar, en buena lógica, que en gran medida formarían parte de este grupo inespecífico aquellas ONG que otros autores califican, sin más, como *solidarias*. Éstas serían las que nacen de grupos de solidaridad con un área concreta del mundo y a menudo cuentan con una base social reducida pero muy activa y comprometida. Éste sería el caso, por ejemplo, de ACSUR-Las Segovias, Entrepueblos o Cooperació, estrechamente implicadas con la realidad social centroamericana y, debido a sus orígenes, con un elevado componente político. También sería factible incluir en dicha categoría lo que serían las *filiales* de ONG internacionales de carácter laico (caso de Ayuda en Acción o de Alternativa Solidaria-PLENTY).

De acuerdo con la información que facilita la CONGDE (1998c), sobre el casi centenar de entidades que son miembros de ella, un 18% pudieran ser tipificadas de confesionales; un 29% de profesionales; un 4% de sindicales y otro 2% de políticas; finalmente, el restante 47% entrarían en la categoría de 'otras'. Asimismo, es lícito llegar a pensar que el porcentaje de estas ONG sin vinculación social precisa y que, en el mejor de los supuestos, se tipifica de solidarias, se vería aumentado considerablemente si pudieran analizarse y computarse centenares de ONG de tamaño reducido que no pertenecen a la CONGDE (sin embargo, el esfuerzo de incluirlas resulta irrealizable si se considera que a la falta de estadísticas y de registros especializados a los que acudir, se añade el hecho que algunas de estas ONG son asociaciones de hecho sin consistencia jurídica)⁹.

⁹ Martínez Sánchez (1998: 69), sobre una muestra de 41 ONG, establece que el 40% de ellas son religiosas, un 12% político-sindicales, un 17% solidarias (incluye en este epígrafe a ACSUR, Entrepueblos...), un 7% internacionales (Ayuda en Acción, Médicos Sin Fronteras...), un 10% universitarias (Món 3, Hegoa...) y un 7% oficiales (Cruz Roja, CEAR y CIDOB). Carece de datos para definir al restante 7%.

SECTORES DE VINCULACIÓN

Fuente: CONGDE (1998c)

Es de destacar que en los últimos años se ha producido un gran vuelco en cuanto al sector social de vinculación de las ONGD. Zavala Matulic (1994: 218), en el directorio publicado en 1994 por la CONGDE y cuyos datos corresponden a inicios de los 90, da cuenta de que en aquellas fechas el 41,8% de las ONG eran confesionales y un 17,9% político-sindicales. La comparación de estos datos con los actuales permite deducir que a lo largo de esta última década las nuevas ONG, adaptadas al sentir de nuestro tiempo, carecen de vínculos orgánicos e ideológicos estrechos y, en cambio, surgen al amparo de colectivos profesionales o de grupos de solidaridad.

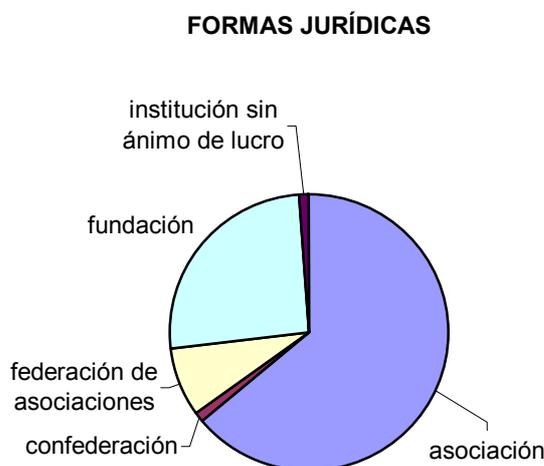
Formas jurídicas

Ya se ha anunciado en el apartado anterior, al tratar el marco legal, que la forma jurídico-organizativa que adoptan en mayor medida las ONGD es la que se corresponde al modelo de asociación. Según los datos divulgados por la CONGDE (1999a) en el directorio de 1998, un 64% de las entidades que son miembros de la Coordinadora serían asociaciones y un 8% federaciones de asociaciones. Un 1% se declararían confederaciones y otro 1% reciben la denominación imprecisa de instituciones sin ánimo de lucro. Por último, el restante 26% serían fundaciones. Aquí también resulta legítimo aventurar, por las razones antes apuntadas, que el porcentaje

que corresponde a las asociaciones se vería aumentado considerablemente si se incluyeran, a efectos estadísticos, aquellas ONG que no pertenecen a la CONGDE.

Un aspecto destacado que conviene remarcar es que el número de fundaciones se incrementa de año en año. En el directorio de la CONGDE (1998c) correspondiente a 1997 se señala que el porcentaje de fundaciones era del 24%, en 1996 del 22% (CONGDE, 1996) y en 1994 del 20,9% (CONGDE, 1994).

Tomando algunas ilustres ONG de ejemplo, adoptan la forma jurídica de asociación -a pesar de que, desde un punto de vista organizativo, guarden grandes diferencias- Ayuda en Acción, Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo ACSUR-Las Segovias, Entrepueblos, Cooperacció y, con sus particularidades, Manos Unidas. El modelo de Medicus Mundi y de SETEM encajaría en el de federación de asociaciones, puesto que cada uno de los entes territoriales poseen naturaleza jurídica propia. En la categoría de fundación entraría Intermón, así como aquellas ONG vinculadas a partidos u organizaciones sindicales (Fundación Cánovas del Castillo, Fundación Largo Caballero, Paz y Solidaridad, etc.). En esta clasificación, el modelo de Cáritas se correspondería al de confederación y el de Cruz Roja al de institución sin ánimo de lucro.



Fuente: CONGDE (1999a)

Formas de participación

La forma en que las ONG utilizan los recursos propios y ajenos determina el funcionamiento interno de la organización y, en última instancia, el modo de gestión de los proyectos.

Acudiendo de nuevo a los datos que proporciona la CONGDE (1999a), y aun dejando para más adelante otros aspectos organizativos, se desea señalar que sobre el total de personas que participan, de uno u otro modo, en la vida interna de las ONG federadas, un 44% serían socios y el restante 56% colaboradores y donantes. Según las mismas fuentes, la suma de socios y colaboradores totalizaría la cifra de 1.416.126 personas.

Para interpretar correctamente estos datos debe tenerse en cuenta que las fundaciones carecen de socios (sólo cuentan con colaboradores y donantes) y, asimismo, que en el caso de algunas asociaciones el número de colaboradores supera con creces al de socios (Médicos Sin Fronteras, por ejemplo, posee 350 socios y reconoce contar con 108.700 colaboradores; Manos Unidas posee 7.000 socios y unos 80.000 colaboradores y, como caso extremo, Ayuda en Acción cuenta sólo con 26 socios y en cambio tiene 109.879 colaboradores)¹⁰. El hecho de que algunas ONG, aun estando constituidas formal y jurídicamente como asociaciones, cuenten con un núcleo de socios tan restringido (lo que implica que sólo unos pocos estén capacitados para definir las directrices de la organización), provoca que en la práctica su modo de funcionamiento no se aleje demasiado del de las fundaciones. Por otra parte, Cruz Roja, la ONG que cuenta con el mayor número de socios en España (602.167), posee un funcionamiento interno *sui generis* debido a sus vínculos con la administración del Estado (en la asamblea general de marzo de 1999, por vez primera -y gracias a la reforma estatutaria de 1997- el presidente no fue designado por el Gobierno, sino elegido por las bases).

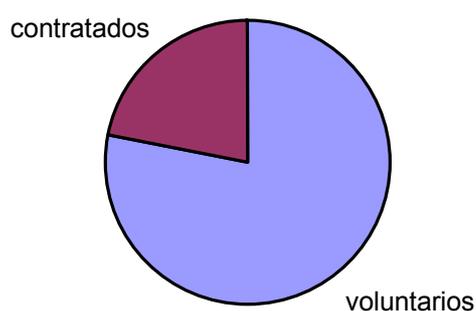
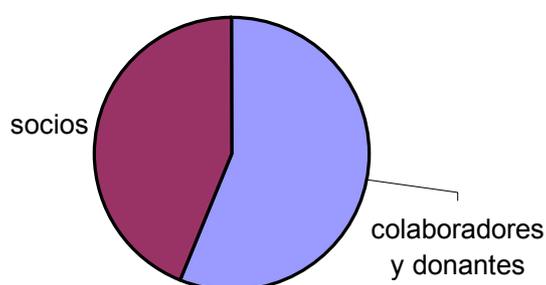
Si se atiende al estatuto del personal que trabaja en las ONG -que será analizado más ampliamente en un próximo apartado-, cabe indicar que un 22% del total es contratado y un 78% voluntario (CONGDE, 1999a). Aunque fuera razonable pensar que el voluntariado, en términos porcentuales, es superior en las pequeñas ONG, incapaces de contratar personal, no sucede necesariamente de este modo, ya

¹⁰ Algunas ONG limitan el acceso a la condición de asociado o exigen el cumplimiento de determinados requisitos. Por ejemplo, Médicos Sin Fronteras establece la necesidad de que el candidato previamente haya trabajado al menos seis meses en el exterior o un año completo en la sede central o en alguna de las delegaciones.

que las mayores (especialmente Intermón y Manos Unidas¹¹) consiguen atraer a más personas dispuestas a prestar sus servicios desinteresadamente.

En la realización de proyectos de desarrollo en el extranjero, en la práctica totalidad de las ONG estudiadas hay mayor presencia de personal local que de técnicos expatriados.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN



Fuente: CONGDE (1999a)

Tipo de proyectos

¹¹ De una manera particular en el caso de Manos Unidas, el voluntariado -que cifran en varios miles de personas- se nutre de los fieles que asisten a los servicios religiosos.

Las ONG españolas gestionan un variado número de proyectos, que difieren en tamaño. No todas las ONG tienen capacidad para gestionar igual magnitud de proyectos, ni todos los proyectos tienen la misma envergadura¹². Algunos no exceden de unos pocos centenares de miles de pesetas, mientras que otros de desarrollo integral de poblaciones tienen un presupuesto de bastantes millones (aunque en general lo que distingue a las grandes ONG no es el coste superior de los proyectos, sino la cantidad mayor que realizan).

Sin embargo, el tipo de proyectos no es en sí mismo un elemento suficientemente discriminador que permita singularizar a las ONG. Aunque los proyectos de las grandes ONG abarcan prácticamente la totalidad de los sectores (agricultura y alimentación, capacitación, educación, salud, infraestructuras y vivienda, emergencias...) o campos temáticos y en cambio, por lo común, las de menor dimensión ven limitada su actividad a áreas reducidas, tal vez lo que resulte más relevante, para el propósito que aquí se plantea, es que algunas ONG (especialmente las *profesionales*) hayan decidido especializar su actividad en algunos ámbitos concretos. Así, Médicos Sin Fronteras trata principalmente temas relacionados con la salud, Arquitectos Sin Fronteras promueve la construcción de viviendas y Educación Sin Fronteras se dedica a impulsar campañas de alfabetización.

Del mismo modo, si se toman como referencia los sectores de población beneficiaria de los proyectos, se observa que aun cuando las ONG, en general, desean atender al mayor número de población (las limitaciones procederían de la capacidad de cada cual), existen algunas entidades que se han especializado en grupos específicos, sean indígenas (es el caso de Alternativa Solidaria-PLENTY, de Survival o de la Asociación Paz y Desarrollo, que impulsa campañas de apoyo a las comunidades de la amazonía), refugiados (CEAR o la Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda al Refugiat) o niños (Infancia Viva: Meninos e Meninas da Rua o Aldeas Infantiles SOS).

Sea cual sea la actividad que desarrollen y el sector de población al que se dirijan, existe entre las ONG españolas una tendencia acentuada, motivada por los

¹² Manos Unidas es la ONG que gestiona un mayor número de proyectos: 733. A continuación se sitúan Cruz Roja (322), Intermón (304) y Medicus Mundi (205). Las restantes ONG españolas estarían a considerable distancia. Los datos pertenecen a 1997 y han sido extraídos del directorio de la CONGDE (1999a).

lazos históricos e idiomáticos, a centrar su actuación en el ámbito geográfico de América Latina, sin que apenas existan conductas distintivas entre unas y otras (la excepción la constituye Manos Unidas, que curiosamente mantiene más proyectos en Asia, y algunas de las ONG especializadas en emergencias). Según se detalla en el directorio de la CONGDE (1999a), el 59,27% de los proyectos gestionados por las ONG federadas tiene como destino esta zona (contra un 23,8% que van destinados a África, un 11,59% a Asia, un 3,55% a Europa -en especial a los Balcanes- y un 2,06% a Oriente Medio). Si en lugar de tomar como referencia el número de proyectos, se considera la cantidad de fondos presupuestados, el porcentaje correspondiente a América Latina acaso se vería incrementado, puesto que por lo común los proyectos con este destino son de mayor envergadura. Sólo las mayores ONG trabajan en todos los continentes (Cruz Roja y Manos Unidas son las que operan en más países), aunque se mantiene el mismo sesgo geográfico. Cabe señalar, no obstante, la existencia de algunas pequeñas ONG que se han especializado en países o áreas concretas (Asociación Rubén Darío de Amistad Hispano-nicaragüense, Agua pel Sahel, Associació Catalana d'Amics de Poble Saharahui, Associació d'Amistat amb el Poble de Guatemala...).

Por último, se desea indicar que las ONG españolas destinan un 68,34% de sus recursos a financiar proyectos de desarrollo (CONGDE, 1999a)¹³. En general, el porcentaje que destinan individualmente las ONG supera ampliamente esta magnitud, pero es corregido por la presencia de unas pocas entidades importantes que dedican una parte considerable de aquellos a ayuda de emergencia (MPDL, 78,54%; Cruz Roja, 57,2%; Solidaridad Internacional, 45,48%; Médicos Sin Fronteras, 32,92%; y Médicos del Mundo, 32,09%). Además, numerosas ONG desarrollan programas de educación y de sensibilización en nuestro país, a los que dedican, como promedio, un 7,20% de los recursos (superan holgadamente el porcentaje SETEM, con un 36,69%, e Intermón, con un 11,8%) y, excepcionalmente, a otras actividades (en el caso de SETEM, cabe señalar sus intensas campañas de promoción del llamado 'comercio justo'). Entre las ONG más reconocidas, sólo ANESVAD, Ayuda en Acción, Intermón y Médicos del Mundo dedican un porcentaje de su presupuesto superior al 10% a gastos de administración y a captación de recursos.

¹³ Las ONG contribuyen mediante la transferencia de fondos (aproximadamente el 60% de la financiación), de recursos humanos (30%) y de equipos (10%).

Dimensión e implantación de las ONG

El número de proyectos que se promueven y el presupuesto que se manejan dan una idea de la dimensión de cada ONG. Manos Unidas e Intermón, dos de las entidades mencionadas por estar entre las que gestionan más proyectos, están a la cabeza en el capítulo de gastos. Sus respectivos presupuestos anuales se cuantifican en 7.622 millones y en casi 4.000 millones de pesetas¹⁴. En sentido descendente, se situarían en una franja comprendida entre los 3.000 y los 1.000 millones de pesetas los presupuestos de las siguientes entidades: Médicos Sin Fronteras (2.992 MPta), ACSUR-Las Segovias (2.783 MPta), Ayuda en Acción (2.491 MPta), Medicus Mundi (2.035 MPta), Cruz Roja (2.183 MPta), MPDL (1.692 MPta), Médicos del Mundo (1.445 MPta), ANESVAD (1.399 MPta), Solidaridad Internacional (1.155 MPta), CODESPA (1.100 MPta) y Acción Contra el Hambre (1.026 MPta). En una franja inferior se situaría el presupuesto de las restantes organizaciones (CONGDE, 1999a).

Del conjunto de las ONG españolas, sólo tres de ellas (Cáritas, Cruz Roja y Manos Unidas) están implantadas en la totalidad de las provincias. La mayoría tienen su sede central en Madrid, a pesar de que están establecidas en Barcelona algunas ONG relevantes (tal es el caso de Intermón y de Médicos Sin Fronteras, pero también de Alternativa Solidaria-PLENTY, Cooperacció, Entrepueblos, Vetermón...); en Bilbao ANESVAD y en otras capitales unas pocas más.

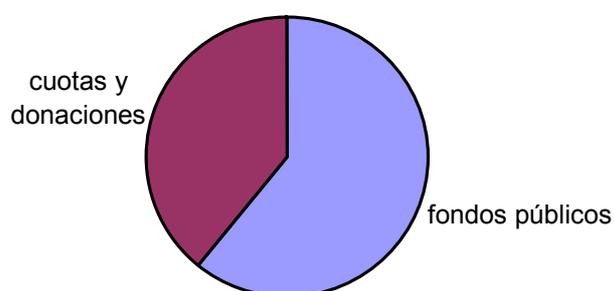
Asimismo, algunas ONG también cuentan con delegaciones en el extranjero (es el caso de ACSUR-Las Segovias y de Entrepueblos en América Central, de Solidaridad Internacional en algunos países de América Latina, de CODESPA en la propia América Latina, países del Magreb y Palestina, de Medicus Mundi en países de Europa, América y África o de ANESVAD en Filipinas) y, en general y salvo excepciones, las más importantes pertenecen a redes internacionales, así como a coordinadoras de ámbito regional.

Financiación

¹⁴ No se relaciona Cáritas, con un presupuesto de gastos de 3.719,9 MPTA, porque dedica a desarrollo sólo una parte reducida (cerca del 35%) del mismo.

El 60,9% de los ingresos de las ONG españolas procede de las administraciones públicas (SECIPI, comunidades autónomas y ayuntamientos, Unión Europea...) y el restante 39,1% es de origen privado, sea a través de cuotas y donaciones (34,05%) o de ventas u otras actividades (5,05%) (CONGDE, 1999a). Sin embargo, estas cifras no son más que promedios y no significan que la estructura de ingresos de todas y cada una de las ONG mantenga esta proporción, ya que se observan diferencias considerables de uno a otro caso. En efecto, mientras que, por ejemplo, el 99,95% de los ingresos de FERE, el 98,48% de los de ACSUR-Las Segovias, el 97,02% de los de Acción Contra el Hambre, el 94,98% de los de MPDL, el 94,29 de los de CEAR o el 94,06% de los de Solidaridad Internacional proceden de fondos públicos, en cambio, en el otro extremo, el 95,73% de los ingresos de ANESVAD o el 89,91% de los de Ayuda en Acción son de origen privado (lo que se consigue gracias a la intensas campañas publicitarias de ambas organizaciones y a las fórmulas de 'apadrinamiento'). El 75,53% de los ingresos de Manos Unidas son privados. Más pareja es la situación de Intermón (58,1% de ingresos privados y 41,9% de públicos) y de Médicos Sin Fronteras (51,45% y 48,55%, respectivamente). En el caso de Médicos del Mundo, de Medicus Mundi y de Cruz Roja, los ingresos públicos (del 74,70%, 77,68% y 77,41% respectivamente) superan a los privados.

FINANCIACIÓN



Fuente: CONGDE (1999a)

Otras actividades

Más del 30% de las ONG federadas -las mayores, con la excepción de Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo, MPDL y Acción Contra el Hambre- cuentan con algún tipo de centro de recursos, sea biblioteca, hemeroteca, videoteca o centro de documentación (CONGDE, 1999a). Asimismo, y según las mismas fuentes, una amplia mayoría de estas ONG (cerca del 65%) posee algún tipo de publicación periódica, habitualmente un boletín a través del cual se dirigen a sus socios o donantes (entre las grandes, no consta que lo tenga Médicos del Mundo). Hay que señalar que algunas ONG también editan publicaciones no periódicas (libros, dossiers...), entre las que destacan, por la calidad del producto, Hegoa, Intermón, Médicos Sin Fronteras, CIDOB o IEPALA (las dos últimas, especializadas en investigaciones sobre el desarrollo, no son miembros de pleno derecho de la CONGDE).

Por último, en la necesaria labor de sensibilización del Primer Mundo, algunas ONG organizan cursos en los que se aborda, desde distintas perspectivas, la problemática del Tercer Mundo, así como cursos de formación de voluntarios (por ej., SETEM imparte un curso a las 'brigadas de trabajo' que forma, y ACSUR-Las Segovias y SODEPAZ a quienes participan en sus programas de 'turismo solidario'). Merecen ser destacados los cursos que dirigen CIDEAL, Médicos Sin Fronteras, Hegoa, Món-3 y CIDOB (éstas tres últimas organizan *masters* universitarios).

Clasificación

En las tablas que se presentan a continuación se propone una clasificación por segmentos de una serie de ONGD (todas ellas miembros de la CONGDE) relacionando, por un lado, el sector de vinculación en el que se adscriben y distintos elementos característicos de su estructura orgánica y, por otro lado, la cuantía y estructura de sus presupuestos y el número y tipo de proyectos que realizan. Por supuesto que no están todas (tal como se ha aclarado, es manifiestamente imposible

abarcar todo el espectro), sino aquellas de las que se dispone de datos suficientemente fidedignos y contrastados¹⁵.

Ante todo es preciso indicar que cualquier intento de clasificación a partir de los sectores de vinculación resulta sumamente complejo debido a que, en la mayor parte de los casos, no existen vínculos puros. En efecto, una ONG *confesional* o *profesional* también pueden ser -y de hecho es- *solidaria*. Y, asimismo, existen ONG *solidarias* con un fuerte componente político (por ejemplo, aquellas que proceden de comités de solidaridad con algunas zonas de Centroamérica o el Sáhara), aun cuando puede que no mantengan lazos orgánicos directos con ninguna organización política o sindical; u otras que, a la vez, pueden ser catalogadas como *internacionales* o *universitarias*. Por ello, a pesar de haber mantenido el esquema más comunmente aceptado, se ha considerado interesante incorporar el concepto de 'subsector de vinculación' a fin de introducir matices en aquellos casos más flagrantes.

Asimismo, se desea constatar -y así se evidencia en la lectura de las tablas que se muestran- que, en el ejercicio de correlación de los distintos elementos que se consideran en esta clasificación, el único factor verdaderamente discriminador es la dimensión. En efecto, en general, a mayores presupuestos y a mayor base social (socios, colaboradores y donantes), mayor es la implantación, el número de personal (contratados y voluntarios), los proyectos realizados y la capacidad de acceso a la financiación pública. Y, lógicamente al revés, a menor dimensión (recursos presupuestarios y humanos más escasos), menor es el número de proyectos, actividades y capacidad de maniobra. Otro hecho parece evidente: las ONG de mayores dimensiones son también, por lo común, las primeras que fueron fundadas (la gran presencia pública de algunas ONG médicas, de creación -o implantación en España-, relativamente reciente, y la magnitud del presupuesto de algunas otras ONG políticas, constituirían una excepción)¹⁶.

Por último, cabe señalar que los tramos divisorios utilizados en la estimación de algunas magnitudes (v. gr., número de proyectos, número de socios y de colaboradores, de personal contratado y de voluntarios, número de delegaciones, etc.) son lo suficientemente amplios como para reducir la casuística, hasta el punto de que

¹⁵ Los datos, que corresponden a 1997, han sido extraídos de la información que proporciona el directorio de la CONGDE (1999a) de 1998.

¹⁶ La fecha de fundación de las ONG citadas aparece en las tablas, entre paréntesis, tras el nombre de la organización.

las diferencias entre las organizaciones que respectivamente se sitúan en el límite superior e inferior de un mismo tramo pueden llegar a ser considerables. Se ha deseado incluir la estimación del porcentaje del presupuesto destinado a administración y captación de recursos debido a que se considera que éste es un aspecto que da algunas pistas acerca de las actuaciones y de la estructura interna de las organizaciones. Asimismo, se desea precisar que a pesar de que, en algunos casos, el volumen de los ingresos privados (cuotas y donaciones) supere a la cuantía de los ingresos públicos, ello no significa que las organizaciones que estén en dicha situación no accedan a los fondos que destinan las administraciones. Por ejemplo, aun cuando el porcentaje de ingresos públicos de Manos Unidas suponga tan solo el 24,8% del total de su presupuesto, es de 1.865,1 MPta, magnitud que sitúa a esta organización en el pelotón de cabeza de las que reciben más fondos públicos, siendo tan sólo superada por ACSUR-Las Segovias (2.728,4 MPta) gracias a los ingresos abundantes que ésta recibió de la Unión Europea (1.066,5 MPta).

CLASIFICACIÓN DE LAS ONGD SEGÚN SECTOR DE VINCULACIÓN Y ESTRUCTURA ORGÁNICA

| SECTOR DE VINCULACIÓN | SUBSECTOR DE VINCULACIÓN | FORMA JURÍDICA | BASE SOCIAL | | PERSONAL | | IMPLANTACIÓN | | ONG | | | |
|-----------------------|--------------------------|----------------|-------------------|--------------------------|-------------------|----------------|---------------------|--|--|---------------------------|--|---|
| | | | Socios | Colaboradores y donantes | Contratados | Voluntarios | Delegaciones España | Delegaciones extranjero (1) | | | | |
| confesional | | asociación (2) | de 1.000 a 10.000 | de 50.000 a 100.000 | de 50 a 100 | más de 1.000 | más de 50 | no | <i>Manos Unidas (1960)</i> | | | |
| | | | | de 1.000 a 50.000 | menos de 50 | de 50 a 100 | de 10 a 50 | no | <i>Jóvenes del Tercer Mundo (1988)</i> | | | |
| | | | | menos de 1.000 | menos de 50 | menos de 50 | de 10 a 50 | no | <i>Justicia y Paz (1968)</i> | | | |
| | | | menos de 1.000 | de 1.000 a 50.000 | más de 100 | de 100 a 1.000 | de 100 a 1.000 | menos de 50 | de 10 a 50 | no | <i>Fe y Alegría (1985)</i> | |
| | | | | | | | | de 50 a 100 | menos de 10 | sí | <i>Mensajeros de la Paz (1972)</i> | |
| | | | | | | | | menos de 50 | de 10 a 50 | no | <i>FERE (1957)</i> | |
| | | | | menos de 1.000 | menos de 1.000 | menos de 50 | de 100 a 1.000 | de 50 a 100 | menos de 50 | más de 50 | sí | <i>Misión América (1993)</i> |
| | | | | | | | | | menos de 50 | menos de 10 | no | <i>ECOE (1985)</i> <i>UNEFA (1978)</i> |
| | | | | | | | | | menos de 50 | menos de 10 | sí | <i>Pueblos Hermanos (1986)</i> <i>SED (1992)</i> |
| | | | fundación | más de 100.000 | más de 100 | de 100 a 1.000 | de 100 a 1.000 | menos de 50 | menos de 10 | sí | <i>Intermón (1956)</i> | |
| | | | | | | | | menos de 50 | menos de 10 | sí | <i>ANESVAD (1970)</i> | |
| | | | | | | | | de 1.000 a 50.000 | más de 100 | de 100 a 1.000 | de 10 a 50 | sí |
| | menos de 50 | menos de 50 | | | | | | de 10 a 50 | no | <i>Juan Ciudad (1985)</i> | | |
| | menos de 1.000 | menos de 50 | | | | | | menos de 50 | de 10 a 50 | sí | <i>CODESPA (1985)</i> | |
| | menos de 1.000 | menos de 50 | | | | | | menos de 50 | de 10 a 50 | no | <i>Humanismo y Democracia (1978)</i> <i>Intered (1992)</i> | |
| | internacional | confederación | | de 1.000 a 50.000 | de 50 a 100 | menos de 50 | más de 50 | no | <i>Cáritas (1947)</i> | | | |
| | profes.-internac. | asociación (2) | de 1.000 a 10.000 | de 50.000 a 100.000 | más de 100 | más de 1.000 | de 10 a 50 | sí | <i>Medicus Mundi (1963)</i> | | | |
| | profesional | | asociación (2) | de 1.000 a 10.000 | de 1.000 a 50.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | no | <i>Vetermón (1987)</i> | | |
| de 1.000 a 50.000 | | | | | menos de 50 | de 50 a 100 | menos de 10 | no | <i>Farmacéuticos Mundi (1991)</i> | | | |
| menos de 1.000 | | | | menos de 1.000 | menos de 50 | de 100 a 1.000 | de 10 a 50 | menos de 50 | menos de 10 | no | <i>Ingeniería Sin Fronteras (1995)</i> | |
| | | | | | | | | menos de 50 | menos de 10 | sí | <i>CIC (1982)</i> <i>Educación Sin Fronteras (1988)</i> <i>Pro-Perú (1991)</i> | |
| | | | | | | | | menos de 50 | menos de 10 | no | <i>Atelier (1989)</i> <i>Proyecto Local (1989)</i> <i>SID (1967)</i> | |
| | | | | | | | | menos de 50 | menos de 10 | sí | <i>FIADELSO (1992)</i> | |
| internacional | | asociación (2) | de 1.000 a 10.000 | de 1.000 a 50.000 | más de 100 | menos de 50 | de 10 a 50 | no | <i>Médicos del Mundo (1990)</i> | | | |
| | | | menos de 1.000 | más de 100.000 | más de 100 | de 50 a 100 | menos de 10 | no | <i>Médicos Sin Fronteras (1986)</i> | | | |
| | | menos de 1.000 | menos de 1.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | no | <i>Farmacéuticos Sin Fronter. (1991)</i> | | | | |

CLASIFICACIÓN DE LAS ONGD SEGÚN SECTOR DE VINCULACIÓN Y ESTRUCTURA ORGÁNICA

| SECTOR DE VINCULACIÓN | SUBSECTOR DE VINCULACIÓN | FORMA JURÍDICA | BASE SOCIAL | | PERSONAL | | IMPLANTACIÓN | | ONG |
|-----------------------|--------------------------|-------------------|---------------------|--------------------------|----------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | | | Socios | Colaboradores y donantes | Contratados | Voluntarios | Delegaciones España | Delegaciones extranjero (1) | |
| político-sindical | | asociación | más de 1.000 | de 1.000 a 50.000 | más de 100 | de 50 a 100 | de 10 a 50 | sí | MPDL (1983) |
| | | | menos de 1.000 | menos de 1.000 | menos de 50 | menos de 50 | de 10 a 50 | sí | SOTERMUN (1994) |
| | | fundación | de 50.000 a 100.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | sí | Solidaridad Internacional (1986) | |
| | | | de 1.000 a 50.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | sí | CIPIE (1981) | |
| | | | menos de 1.000 | menos de 50 | de 50 a 100 | de 10 a 50 | no | Paz y Solidaridad (1989) | |
| | | | | | menos de 10 | no | Cánovas del Castillo (1980) | | |
| | | | | | de 10 a 50 | sí | ISCOD (1990) | | |
| | | | | | menos de 10 | sí | IPADE (1988) | | |
| | | | | | | Largo Caballero (1987) | | | |
| solidaridad | asociación | de 1.000 a 10.000 | menos de 1.000 | menos de 50 | de 100 a 1.000 | de 10 a 50 | sí | Entrepueblos (1988) | |
| | | menos de 1.000 | de 1.000 a 50.000 | menos de 50 | menos de 50 | de 10 a 50 | sí | Paz y Desarrollo (1991) | |
| | | | menos de 1.000 | menos de 50 | menos de 50 | de 10 a 50 | no | SODEPAZ (1987) | |
| | | menos de 1.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | sí | ACSUR-Las Segovias (1986) | |
| | | | | | | | no | Paz y Tercer Mundo (1988) | |
| | | fundación | | de 1.000 a 50.000 | menos de 50 | de 100 a 1.000 | menos de 10 | sí | Paz y Cooperación (1982) |
| | | | | menos de 1.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | no | SOLC (1994) |
| | | internacional | asociación | menos de 1.000 | más de 100.000 | más de 100 | menos de 50 | menos de 10 | no |
| | menos de 1.000 | | | | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | no | Alternativa Solid.-PLENTY (1986) |
| | político-internac. | fundación | | menos de 1.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | no | Save the Children (1990) |
| | | | | de 1.000 a 50.000 | más de 100 | menos de 50 | menos de 10 | no | Acción contra el Hambre (1995) |
| | universitarias | asociación | menos de 1.000 | menos de 1.000 | menos de 50 | de 50 a 100 | de 10 a 50 | no | Solidarios para el Desar. (1991) |
| | | | | | | menos de 50 | menos de 10 | no | CIDEAL (1983) |
| | | fundación | | de 1.000 a 50.000 | menos de 50 | menos de 50 | menos de 10 | no | Hegoa (1987) |
| menos de 50 | | | | menos de 50 | menos de 10 | no | Món 3 (1986) | | |
| oficial | internacional | inst.no lucrativa | más de 10.000 | ? | más de 100 | de 100 a 1.000 | más de 50 | --- | CEAR (1979) |
| | | | | | | | | | Cruz Roja (1864) |

(1) Sólo se consideran las delegaciones en países del Tercer Mundo, rechazándose las representaciones en otros países de Occidente

(2) Farmacéuticos Sin Fronteras, FERE, Federación Española de Ingeniería Sin Fronteras, Medicus Mundi, SETEM y UNEFA son federaciones de asociaciones

CLASIFICACIÓN DE LAS ONGD SEGÚN PRESUPUESTOS Y TIPO DE PROYECTOS

| PRESUPUESTO | FINANCIACIÓN (1) | ADMÓN. y CAPTACIÓN DE RECURSOS | PROYECTOS | | ESPECIALIZACIÓN | | | ACTIVIDADES (3) | ONG | |
|-----------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|-----------------|--------------|-----------|--------------------|--|-------------------------------------|
| | | | Núm | Tipo (2) | Temática | Geográfica | Población | | | |
| 7.622,5 MPta | cuotas y donaciones | menos del 10% | más de 500 | desarrollo | | | | | <i>Manos Unidas (1960)</i> | |
| 3.981 MPta | fondos públicos | más del 10% | de 100 a 500 | desarrollo | | | | | <i>Intermón (1956)</i> | |
| de 1.000 a 3.000 MPta | fondos públicos | más del 10% | de 100 a 500 | desarrollo | sanitaria | | | | <i>Medicus Mundi (1963)</i> | |
| | | | menos de 100 | desarrollo | sanitaria | | | | <i>Médicos del Mundo (1990)</i> | |
| | | menos del 10% | de 100 a 500 | desarrollo | | | | | <i>CODESPA (1985)</i> | |
| | | | | emergencias | | | | | <i>Cruz Roja (1864)</i> | |
| | cuotas y donaciones | más del 10% | menos del 10% | menos de 100 | desarrollo | | | | <i>ACSUR-Las Segovias (1986)</i> <i>Solidaridad Internacional (1986)</i> <i>Acción contra el Hambre (1995)</i> | |
| | | | | | emergencias | | | | <i>MPDL (1983)</i> | |
| | | | | menos de 100 | desarrollo | | | | <i>ANESVAD (1970)</i> <i>Ayuda en Acción (1980)</i> | |
| | | | | menos del 10% | menos de 100 | desarrollo | sanitaria | | | <i>Médicos Sin Fronteras (1986)</i> |
| de 500 a 1.000 MPta | fondos públicos | menos del 10% | menos de 100 | desarrollo | | | | | <i>CIPIE (1981)</i> <i>Paz y Solidaridad (1989)</i> <i>Paz y Tercer Mundo (1988)</i> | |
| | | | | | | | juventud | | | <i>Jóvenes Tercer Mundo (1988)</i> |
| | | | | | | América Lat. | | | | <i>Fe y Alegría (1985)</i> |
| | | | | | educación | | | | <i>FERE (1957)</i> | |
| | | | | | hogares | | | | <i>Mensajeros de la Paz (1972)</i> | |

CLASIFICACIÓN DE LAS ONGD SEGÚN PRESUPUESTOS Y TIPO DE PROYECTOS

| PRESUPUESTO | FINANCIACIÓN (1) | ADMÓN. y CAPTACIÓN DE RECURSOS | PROYECTOS | | ESPECIALIZACIÓN | | | ACTIVIDADES (3) | ONG | | | |
|-------------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------|--------------|-----------------|------------|-----------|--------------------|--------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------|
| | | | Núm | Tipo (2) | Temática | Geográfica | Población | | | | | |
| menos de 500 MPta | fondos públicos | más del 10% | de 100 a 500 | desarrollo | | | | | ISCOD (1990) | | | |
| | | | menos de 100 | desarrollo | | | | | | Humanismo y Democracia (1978) | | |
| | | | | | | | | | | IPADE (1988) | | |
| | | | | | | | | | | Largo Caballero (1978) | | |
| | | | | | | | | | | SOTERMUN (1994) | | |
| | | | | | | | | | | Vetermón (1987) | | |
| | | | | | | | | | | cursos universit. | Món 3 (1986) | |
| | | | | | | | | | | América Lat. | Atelier (1989) | |
| | | | | | | | | | | Perú | Pro-Perú (1991) | |
| | | | | | | | | | | educación | Educación Sin Fronteras (1988) | |
| | | menos del 10% | desarrollo | menos de 100 | desarrollo | | | | | Farmacéuticos Sin Front.(1991) | | |
| | | | | | | | | | | sanitaria | Solidarios para el Desar. (1991) | |
| | | | | | | | | | | sensibilización | cursos universit. | Hegoa (1987) |
| | | | | | | | | | | | ADS (1994) | |
| | | | | | | | | | | | CIDEAL (1983) | |
| | | | | | | | | | | | Edificando Com.Nazareth (1987) | |
| | | | | | | | | | | | FIADELSO (1992) | |
| | | | | | | | | | | | Intered (1992) | |
| | | | | | | | | | | | Madreselva (1984) | |
| | | | | | | | | | | | OCSI (1987) | |
| | Paz y Cooperación (1982) | | | | | | | | | | | |
| | Paz y Desarrollo (1991) | | | | | | | | | | | |
| | PRODEIN (1989) | | | | | | | | | | | |
| | PROSALUS (1986) | | | | | | | | | | | |
| | PROYDE (1988) | | | | | | | | | | | |
| | Proyecto Local (1989) | | | | | | | | | | | |
| | Pueblos Hermanos (1986) | | | | | | | | | | | |
| | SODEPAZ (1987) | | | | | | | | | | | |
| | indígenas | Alternativa Solid.-PLENTY(1986) | | | | | | | | | | |
| | infancia | Save the Children (1990) | | | | | | | | | | |
| | refugiados | CEAR (1979) | | | | | | | | | | |
| | América Lat. | Entrepueblos (1988) | | | | | | | | | | |
| | Nicaragua | Misión América (1993) | | | | | | | | | | |
| | | Rubén Darío (1985) | | | | | | | | | | |
| | infraestruct. | Ingeniería Sin Fronteras (1995) | | | | | | | | | | |
| | sanitaria | CIC (1982) | | | | | | | | | | |
| | sensibilización | Cánovas del Castillo (1980) | | | | | | | | | | |
| | | SID (1967) | | | | | | | | | | |

CLASIFICACIÓN DE LAS ONGD SEGÚN PRESUPUESTOS Y TIPO DE PROYECTOS

| PRESUPUESTO | FINANCIACIÓN (1) | ADMÓN. y CAPTACIÓN DE RECURSOS | PROYECTOS | | ESPECIALIZACIÓN | | | ACTIVIDADES (3) | ONG | |
|-------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------|-------------|-----------------|---------------------|-----------|--------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| | | | Núm | Tipo (2) | Temática | Geográfica | Población | | | |
| menos de 500 MPta | cuotas y donaciones (4) | más del 10% | menos de 100 | desarrollo | | | infancia | | <i>SOLC (1994)</i> | |
| | | menos del 10% | menos de 100 | desarrollo | sanitaria | | | | | <i>Farmacéuticos Mundi (1991)</i> |
| | | | | | | | | | | <i>UNEFA (1978)</i> |
| | | | | | | América Lat. | | | | <i>CASAL (1990)</i> |
| | | | | | educación | | | | <i>SED (1992)</i> | |
| | | | | | sanitaria | | | | <i>Juan Ciudad (1985)</i> | |
| | | | | | sensibilización | | | | <i>ECOE (1985)</i> | |
| | | | | | comercio justo | <i>SETEM (1968)</i> | | | | |

(1) Se significa el tipo de financiación mayoritaria

(2) Se significa el tipo de actuación más común

(3) Se constatan aquellas actividades adicionales que imprimen carácter a la ONG

(4) La principal fuente de ingresos de SETEM procede de sus actividades

2. Misión, objetivos y valores de las ONG

Las ONG son organizaciones que responden al cumplimiento de una misión. Aunque toda organización, sea del tipo que sea, tiene una misión determinada (de hecho toda organización es, por definición, una agrupación estructurada de personas que coordinan sus esfuerzos para alcanzar una misión específica por medio de los recursos de que disponen), sin embargo la única razón de ser de las ONG, que permite distinguirlas del resto de las entidades lucrativas y que las legitima socialmente, es justamente el desarrollo de la misma; ésta, en efecto, determina el propósito, el motivo de su existencia, que en el caso tratado no sería otro que el de combatir la pobreza y el sufrimiento. Los objetivos que se plantean han de ser compatibles con aquélla y han de facilitar su cumplimiento. En otras palabras, a partir de la definición de su misión debería ser posible responder a la pregunta de cuáles son sus objetivos finales y, por consiguiente, establecer su estrategia y planificar las actuaciones (Vernis *et al.*, 1997: 67).

Martínez Sánchez (1998: 110) aclara que el concepto de misión actúa como 'fuerza conductora'. El compromiso que adoptan determina su configuración jurídica, económica y organizativa (como se ha indicado, la propia estructura organizativa -personal, medios, recursos...- se pone al servicio aquélla), es decir, su identidad e idiosincracia. Ella posibilita que un conjunto de personas (colaboradores, profesionales, voluntarios y donantes) se reúnan entorno a una ONG y puedan reconocerse en ésta.

Aunque las ONGD, por lo común, no expresan de un modo explícito -más allá de lo que, de una forma vaga y que generalmente no ocupa una extensión superior a la de un párrafo, se especifica en los documentos fundacionales- en qué consiste su misión, ya que consideran que ésta se les supone, ello no significa que sea desconocida o que su determinación sea un asunto irrelevante¹. No obstante, es más

¹ Para Vernis *et al.* (1997: 66) la determinación de la misión de la ONG es la respuesta que ésta da a las preguntas de '¿quiénes somos?' y '¿qué hacemos?' que se formula a sí misma.

-como se ha afirmado- una 'fuerza conductora' constituyente, esto es, unos principios filosóficos que les dan naturaleza, con un elevado componente abstracto, que una manifiesta declaración de voluntades con contenido práctico. En su definición suelen repetirse vocablos o enunciados polisémicos, que forman parte del ideario, cuyo significado es en exceso ambiguo: 'solidaridad', 'cooperación', 'formación' y 'capacitación', 'prestación de ayuda para solventar las necesidades comunitarias', 'aportación de recursos materiales', 'promoción del desarrollo', 'dotación de infraestructura'..., conceptos y expresiones todos ellos que reflejarían su sentido vocacional y el conjunto de valores que las anima.

Los valores forman la base de la cultura corporativa de las ONG (en general son establecidos por los fundadores y compartidos por el resto de los miembros) y proporcionan una explicación a los comportamientos. Aunque resulten de difícil definición, son la guía ideológica, las creencias morales que imprimen carácter a la misión y al resto de las actuaciones que se llevan a cabo.

Cualquier organización posee sus propios valores y los que caracterizan a las ONG son específicos, si no necesariamente en su naturaleza, al menos en su uso (la particularidad de dichos valores se demuestra en el hecho de que éstos intervienen de un modo decisivo en las estrategias de comunicación y de captación de voluntarios o profesionales -deben reunir un determinado perfil ideológico y moral-, en la realización de determinadas acciones -han de encajar en la filosofía de la organización- y supuestamente en los planes de financiación²). Una primera aproximación a los valores que defienden las ONG lleva a destacar la solidaridad, la tolerancia, el pluralismo, la libertad, la justicia, el respeto, la participación..., es decir, los mismos grandes principios generales que, a pesar de las diferencias que puedan existir entre las ONG -que se reflejan en su carácter confesional o laico y en su adscripción político-ideológica-, se enuncian con uniformidad en el ideario y en la descripción y justificación de su misión³.

² A pesar de ello, sintomáticamente un buen número de ONG no duda en acudir a fuentes de financiación lejanas ideológica y *culturalmente* (administraciones públicas, empresas...). Un responsable de una ONG al que se entrevistó, excusando tal actitud, manifestó que "a veces un *buen fin* justifica los medios".

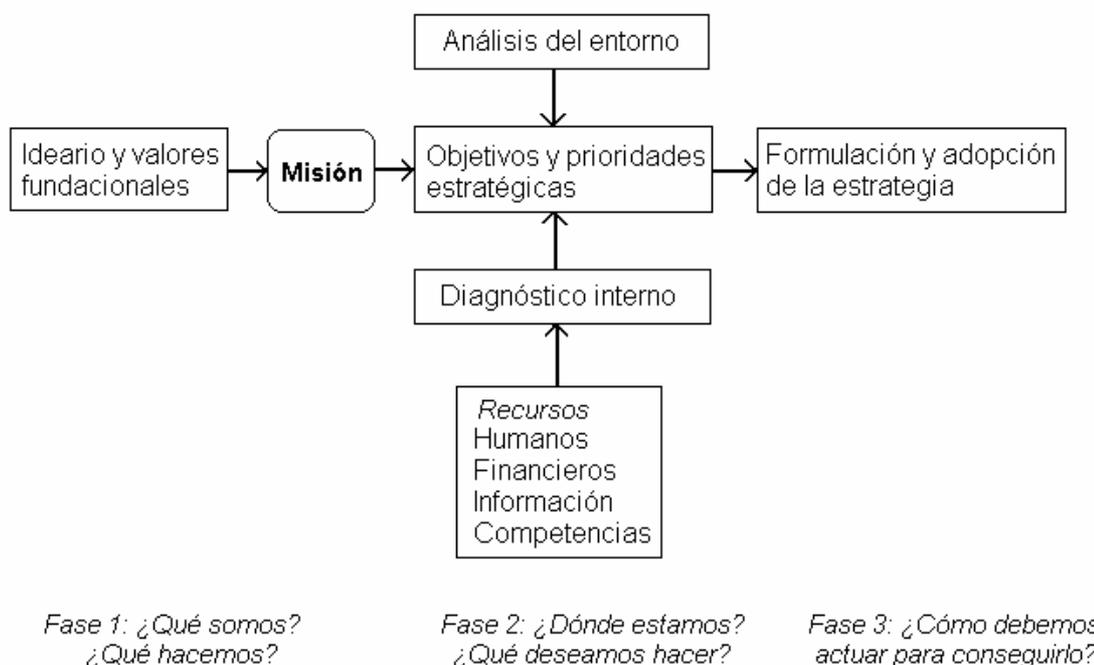
³ Aun tratándose de valores fundamentales inmanentes a toda sociedad democrática, éstos adquieren en las ONG mayor presencia (se constituyen en su *leit motiv*) y presumiblemente su respeto y cumplimiento es mayor que en otros sectores.

En cambio, los objetivos, situados a diferencia de los valores en el plano pragmático, se caracterizan -según el citado Martínez Sánchez (1998: 110), que recoge el sentir de otros autores-, por su mayor concreción y se incluyen, como punto de partida, en la programación de las actuaciones. Ciertamente que, en puridad, cabría distinguir entre dos tipos de objetivos: unos que serían mucho más detallados (vinculados al desarrollo de actuaciones específicas) y otros mucho más generales (relacionados con el desarrollo del ideario) y, por ende, menos definidos, que de algún modo se solaparían con el mismo concepto de misión, especialmente si se acepta que éste último también aparece, en ocasiones, como un instrumento operativo de carácter estratégico⁴.

Establecer los objetivos obliga a identificar previamente las carencias y demandas de los colectivos susceptibles de ser beneficiarios de las futuras actuaciones que la misión justifica y exige, así como a analizar la propia capacidad de influencia en función de los medios y recursos con que se cuenta. La estrategia a seguir, estos es, las decisiones y acciones que se emprendan (en definitiva, el modo como la organización se relaciona con el entorno), dependerán de los resultados del diagnóstico interno y externo que se efectúe⁵.

⁴ Para ser precisos, junto a los objetivos de carácter externo (desarrollo de programas y proyectos de cooperación) coexiste el propósito de promover el sistema de valores que guía a la misión, así como también de impulsar el crecimiento interno de la organización para aumentar la capacidad de influencia. En los documentos de la CONGDE (1999a), cuando se habla de 'objetivos' en realidad se está aludiendo a lo que aquí se denomina 'misión'.

⁵ Para Vernis *et al.* (1997: 66), determinar los objetivos implica para una ONG preguntarse '¿dónde está?' y '¿qué desea hacer?'. A su vez, la formulación y adopción de la estrategia a seguir obliga a preguntarse '¿cómo se debe actuar para alcanzar los objetivos?'.



Fuente: Vernis et al. (1997: 66)

A modo de ejemplo y para profundizar en el análisis, a continuación se presenta el modo en que algunas de las ONG más representativas plantean su identidad como organización a través de una recopilación de las definiciones que ellas mismas realizan, en sus declaraciones programáticas u otros documentos afines, de su misión y/o objetivos y de sus valores corporativos⁶.

ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Acabar con las causas del hambre en el mundo |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización humanitaria de carácter aconfesional |

⁶ La información que se expone ha sido extraída, principalmente, de los datos que proporciona la CONGDE (1999a) y de documentos elaborados, básicamente con fines publicitarios, por las mismas ONG aludidas (se ha procurado que las citas reproducidas fueran textuales, aun cuando en algunos casos se ha adecuado su morfología al contexto). Debido a que no es nuestra intención realizar un catálogo exhaustivo de definiciones, sino señalar patrones generales, la selección efectuada reúne sólo una pequeña porción de las ONG existentes, en la que se incluyen las mayores y más relevantes, así como una muestra de otras ONG pertenecientes a los distintos sectores de vinculación considerados en el apartado anterior.

ACSUR – LAS SEGOVIAS

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Ser un instrumento útil para el cambio de las relaciones Norte-Sur |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización laica, progresista e independiente, cuya actuación está basada en la solidaridad, el respeto a los derechos humanos, la sostenibilidad y la participación democrática |

ALTERNATIVA SOLIDARIA - PLENTY

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Trabajar en cooperación internacional para la promoción de un desarrollo autóctono respetuoso con las culturas locales y el medio ambiente |
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación laica y apolítica especializada en poblaciones indígenas |

ASOCIACIÓN MENSAJEROS DE LA PAZ

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Acoger en 'hogares funcionales' a menores privados de ambiente familiar o abandonados, a jóvenes con problemas en dificultad social y a personas mayores que se encuentran solas. Promover proyectos de cooperación internacional |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de carácter laico progresista |

AYUDA EN ACCIÓN

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Mejorar las condiciones de vida de los niños/as, familias y comunidades más esfavorecidas del Tercer Mundo a través del impulso de proyectos de desarrollo integral |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización apolítica, aconfesional e independiente |

CÁRITAS

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Promover y coordinar la comunicación cristiana de bienes en todas sus formas y ayudar a la promoción humana y al desarrollo integral de todos los hombres y mujeres. La lucha contra la pobreza, concretando su compromiso social con los colectivos más desfavorecidos del Tercer Mundo |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de carácter confesional que desarrolla la acción caritativa y social de la Iglesia |

CENTRO DE INVESTIGACIONES. PROMOCIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL (CIPIE)

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Promover y canalizar esfuerzos desde España en particular y Europa en general para la comprensión, el acercamiento y las buenas relaciones y la cooperación con los países en vías de desarrollo en un marco de entendimiento |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de carácter laico y aconfesional centrada en los valores del humanismo cristiano, la democracia, la justicia social, el pluralismo y la libre determinación |

CODESPA

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Promocionar el desarrollo de los países del sur -especialmente Iberoamérica- mediante proyectos de desarrollo productivo |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de carácter laico y profesional |

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR)

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Fomentar el retorno y reasentamiento de la población desplazada y refugiada a sus países de origen, mediante proyectos de desarrollo que procuren de manera integral y sostenible su reinserción social. Garantizar el respeto a sus derechos como refugiados |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización laica, políticamente independiente, cuyo patronato está integrado por personas que participan a título individual |

CRUZ ROJA ESPAÑOLA

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Trabajar con los más vulnerables en el logro de la mejora de la calidad de vida |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización internacional de carácter humanitario |

ENTREPUEBLOS

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | La cooperación internacional para el desarrollo |
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación laica, nacida de los Comités de Solidaridad con Centroamérica |

FERE-COOPERACIÓN INTERNACIONAL

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Desarrollar y promover la educación de los pueblos por medio de la dotación de infraestructuras y el apoyo a los procesos y ciclos educativos: escuelas, bachilleratos, formación de maestros, formación profesional, programas de alfabetización y aulas de promoción social |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización confesional vinculada al mundo de la enseñanza y la educación |

FE Y ALEGRÍA

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Impulsar y promover la educación de los sectores más desfavorecidos de América del Sur a través de la formación de hombres, profesores y niños/as conscientes de sus potencialidades, agentes de cambio y protagonistas de su propio desarrollo, para lograr un desarrollo sostenible y una sociedad más justa, solidaria y democrática. Sensibilizar y promover el voluntariado |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización confesional de carácter humanitario |

FUNDACIÓN ANESVAD

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Realización de proyectos de desarrollo, principalmente sanitarios y sociales. Luchar contra la lepra (prevención y profilaxis), amparar a refugiados y desplazados, ayudar en catástrofes y calamidades. Educar para el desarrollo |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de carácter laico |

FUNDACIÓN CÁNOVAS DEL CASTILLO

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Formación, desarrollo, protección y fomento de toda clase de estudios e investigaciones sobre temas sociales, mediante la promoción y organización de cursos, seminarios, conferencias y actos de naturaleza análoga para el fomento de la cultura. Concesión de ayudas de estudio e investigación |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización que persigue divulgar nociones y posturas que promuevan soluciones cívicas y democráticas, así como la formación en valores y objetivos inspirados en el humanismo cristiano |

FUNDACIÓN FRANCISCO LARGO CABALLERO

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Contribuir desde una perspectiva progresista a mejorar el nivel y condiciones de vida de los sectores de la población más desfavorecidos |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización vinculada al sector sindical |

FUNDACIÓN PAZ Y SOLIDARIDAD – CC.OO. SERAFÍN ALIAGA

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Promover formas de desarrollo sostenibles, democráticas y equitativas. Reforzar el papel de las organizaciones de trabajadores y luchar por el cumplimiento de los derechos laborales como vías para lograr mayores niveles de democracia y relaciones justas tanto en cada sociedad como entre los pueblos |
| IDENTIDAD Y VALORES | Se constituye a iniciativa de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Valora el trabajo como elemento central del desarrollo humano |

HEGOA

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Fomentar el conocimiento y la investigación de los países en vías de desarrollo y lograr un cambio de actitud individual y social en la comprensión de los problemas de otros países |
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación vinculada al ámbito universitario |

INTERMÓN

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Contribuir a generar cambios que hagan posible el desarrollo sostenible de los países del sur y que permitan alcanzar unas estructuras sociales justas en las relaciones entre los pueblos y fomenten, a la vez, una cultura de solidaridad. Cooperar económica, técnica y organizativamente en proyectos de desarrollo, educar para el desarrollo, concienciar a los distintos sectores de nuestra sociedad |
| IDENTIDAD Y VALORES | ONG no confesional de inspiración cristiana |

JÓVENES DEL TERCER MUNDO

| | |
|------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Promover el desarrollo en los países desfavorecidos mediante la aportación de recursos humanos y materiales. Fomentar la educación integral de la |
|------------------|---|

| | |
|---------------------|---|
| | juventud y de la infancia. Promocionar en España actividades socioculturales para la solidaridad |
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación civil de inspiración católica, dedicada prioritariamente a la infancia y a la juventud |

MANOS UNIDAS

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Financiar proyectos de desarrollo en los países del Sur. Sensibilizar a la opinión pública y a los órganos de poder sobre la realidad del Tercer Mundo, con el objetivo de impulsar cambios estructurales y de actitud que promuevan la justicia |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización católica |

MÉDICOS DEL MUNDO

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Intervenir en ayuda de los afectados por la guerra, la enfermedad, el hambre y la miseria |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de voluntarios/as de carácter profesional, que reivindica el derecho a socorrer a las víctimas y subraya la necesidad de intervenir en los lugares donde se atenta contra los derechos humanos |

MÉDICOS SIN FRONTERAS

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Prestar ayuda y cuidados curativos y preventivos a las personas en peligro con independencia del país en que se encuentren, así como cubrir sus necesidades más inmediatas (aprovisionamiento de agua, saneamientos, nutrición, construcción de refugios, etc.), principalmente en periodos de crisis |
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación privada de carácter profesional que aporta su ayuda a las poblaciones en situaciones precarias y a las víctimas de catástrofes de origen natural o humano |

MEDICUS MUNDI

| | |
|------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Promover y gestionar proyectos de desarrollo sanitario basados en la atención primaria de la salud en los países del Tercer Mundo. Reforzar las organizaciones locales y formar personal autóctono. Sensibilizar a la opinión pública e instituciones del Norte sobre la problemática sanitaria y social del Sur |
|------------------|--|

| | |
|---------------------|--|
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de carácter profesional vinculada a la cooperación en el ámbito sanitario |
|---------------------|--|

MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD (MPDL)

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Trabajar por la paz, el desarrollo sostenible y una forma de cooperación solidaria entre los pueblos |
| IDENTIDAD Y VALORES | Organización de carácter laico que trabaja en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la defensa de los derechos humanos, cuyos fines son fruto de la preocupación ante un mundo que cada día gasta más en renovar su capacidad de destrucción, mientras la quinta parte de la humanidad vive en la miseria |

PAZ Y TERCER MUNDO (PTM)

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Acompañar y apoyar los esfuerzos e iniciativas por un futuro más justo, digno y democrático. Informar y trabajar en la implicación de nuestra sociedad en la búsqueda de justicia |
| IDENTIDAD Y VALORES | ONGD de carácter laico |

SETEM

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Educar y sensibilizar a la sociedad española, especialmente a la juventud, sobre problemas de la cooperación y el desarrollo. Formar y enviar voluntarios/as a países del Tercer Mundo. Apoyar iniciativas de desarrollo en estos países |
| IDENTIDAD Y VALORES | ONGD de carácter laico |

SODEPAZ

| | |
|---------------------|---|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Apoyar la emancipación de los pueblos del Sur y dinamizar en nuestro entorno una conciencia crítica al modelo <i>desarrollo/subdesarrollo</i> vigente |
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación de carácter laico y progresista que entiende la solidaridad como una lucha junto con otros pueblos para cambiar su realidad mediante nuestra propia transformación |

SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

| | |
|------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Realizar proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo. Educar y sensibilizar a la opinión pública en favor de la cooperación |
|------------------|--|

| | |
|---------------------|--|
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación de carácter laico y progresista |
|---------------------|--|

SOLIDARIOS PARA EL DESARROLLO

| | |
|---------------------|--|
| MISIÓN/OBJETIVOS | Cooperar para el desarrollo. Fomentar el voluntariado social con personas marginadas o en riesgo |
| IDENTIDAD Y VALORES | Asociación de carácter laico vinculada al mundo universitario |

En general, se observa que las definiciones propuestas son poco explícitas (no dejan de ser retóricas) y comparten el mismo repertorio de temas comunes. No se cuestiona la necesidad del desarrollo y persiste una visión economicista que incide en los déficits materiales, aun cuando SODEPAZ y alguna otra ONG reconozcan sin subterfugios que la ‘emancipación de los pueblos del Sur’ exige generar una conciencia crítica en nuestro entorno (ésta también sería la razón por la que diversas ONG sitúan entre sus objetivos prioritarios sensibilizar a la opinión pública de nuestro país en relación a la problemática del Tercer Mundo).

Asimismo, incluso aquellas ONG que reclaman abiertamente un desarrollo participativo no dejan de destacar su protagonismo, lo que en sí mismo resulta paradójico, puesto que mayor actividad del agente del desarrollo supone, implícitamente, mayor pasividad del *receptor*. Sólo Paz y Tercer Mundo y SODEPAZ prefieren utilizar verbos como ‘acompañar’ o ‘apoyar’, en lugar de referirse a ‘realizar’, ‘impulsar’, ‘intervenir’, ‘promover’ o ‘gestionar’ actuaciones.

Por último, cabe señalar el intento, por parte de un buen número de ONG, de resaltar su independencia y autonomía y mostrarse ajenas a grupos de presión: aun cuando es cierto que algunas de ellas no renuncian a manifestar y plasmar por escrito su carácter confesional o político-sindical, también lo es que en otras múltiples ocasiones se utilizan, para enmarcar la identidad, vocablos como ‘independiente’ o ‘laico’, incluso a pesar de que existan vínculos estrechos con organizaciones políticas o con sectores de la Iglesia.

3. La cultura organizativa de las ONG

Se ha mencionado que cualquier organización -y las ONG no son una excepción- interactúa constantemente con individuos, colectivos y otras instituciones. Ello obliga a que, para desarrollar su misión, deba adaptarse e integrarse en el entorno en que se mueve.

Schein (1991: 247) utiliza el término 'cultura' (*organizational culture*) para referirse al conjunto de las presunciones básicas compartidas, comportamientos y valores comunes enraizados a la estructura organizativa, que un grupo determinado inventa, descubre y desarrolla para afrontar sus problemas de adaptación externa y de integración interna, que funcionan suficientemente bien como para ser considerados válidos y que, por consiguiente, merecen ser enseñados y transmitidos a los nuevos miembros que se incorporen al grupo para que puedan percibir, pensar y sentir en los mismos términos. Para Martínez Sánchez (1998: 126), que parte desde este punto de vista, "la influencia de la cultura en la vida de la organización se manifiesta en los modos de percibir y valorar los acontecimientos a que ésta se enfrenta en el desarrollo de sus actividades", proporcionando "un repertorio de significados, expectativas, metas, intereses y valores".

Pese a su inconcreción, estas definiciones, al considerar implícitamente que lo 'cultural' es aquello que es *compartido* (las creencias, valores y asunciones originarias de los fundadores quedan validadas -y devienen 'cultura'- al pasar a ser experiencias compartidas del grupo), corren el riesgo de descartar como hechos culturales la ambigüedad y el conflicto.

Aun cuando los miembros del grupo -dirección, empleados, voluntarios...- compartan el sentido de la misión y los valores que guían a la organización, así como las decisiones que se adoptan (existe una tendencia, común a cualquier organización, a crear una experiencia compartida -*socialización* del grupo- y a establecer una única interpretación de los hechos organizativos, que impidan que sea cuestionado el 'orden

corporativo⁷), ello no significa que no aparezcan inconsistencias o ambigüedades en su interior, ni siquiera que éstas sean una condición 'anormal' o 'patológica'.

Si las organizaciones son fenómenos culturales en sí mismos, entonces la cultura organizativa no es inmutable ni algo previamente establecido por los fundadores o impuesto por la dirección; no es un sistema cerrado y jerárquico de relaciones estables y símbolos universales, sino que, por el contrario, es dinámica y se muestra en constante transformación debido a los ajustes continuos que introducen los individuos o colectivos que interactúan en ellas para resolver las distintas necesidades y problemas que se les plantean. En efecto, puesto que la cultura organizativa es el marco en que actúan los individuos que pertenecen a o se relacionan con la organización, este marco -con sus prácticas sociales y con sus símbolos y categorías significantes⁸- necesariamente se ve afectado y transformado a través de las actuaciones que realizan.

Aceptando estas últimas premisas, Meyerson y Martin (1987), al analizar la organización de los *Peace Corps* en África, indican -y los argumentos pudieran hacerse extensivos a cualquier ONG con personal *expatriado* que se moviliza ante una emergencia- que estos grupos no deberían ser considerados -al menos no en exclusiva- como una formación homogénea y cohesionada de voluntarios generosos y fuertemente comprometidos, con una elevada motivación ideológica, sino que deberían destacarse otros puntos de vista y centrar la atención en la diversidad tanto de los cometidos o roles que cada cual desempeña, como de los intereses y de las 'subculturas' (desde su perspectiva, cada segmento -*staff* directivo, técnicos y profesionales y, entre éstos, educadores, personal sanitario...- sería portador de la suya) que coexisten en el seno de la organización. A la vez, la mirada debería dirigirse hacia las relaciones particulares (que generan dependencias, aislamiento...)⁹ que se

⁷ En el caso de las ONG, esta tendencia es aún si cabe más acentuada debido a que la 'mitología corporativa' y la 'dirección emocional' que distinguen a algunas organizaciones (Van Maanen, 1991: 58-76) adquieren una presencia destacada en el funcionamiento interno de aquéllas (reflejándose, como se observará más adelante, en las políticas de comunicación e imagen), procurando que todos sus miembros puedan llegar a considerarse coprotagonistas de la acción (es decir, de la lucha que libran contra la pobreza o por unas condiciones de vida más dignas).

⁸ Castoriadis (1975) advertía que las organizaciones, en cuanto que instituciones, son redes simbólicas sancionadas socialmente en las que se combinan un componente funcional y otro *imaginario*.

⁹ Cabe señalar que Meyerson y Martin (1987) comentan, en el caso estudiado, el 'aislamiento relativo' del personal destacado en África, que se manifiesta en la ignorancia de lo que sucede

establecen entre los distintos miembros del colectivo y, por extensión, entre las diversas 'subculturas'.

Para ambos autores, así pues, el consenso no sería algo *natural* y permanente, sino que sólo se desarrollaría alrededor de asuntos específicos y tendría unas bases transitorias. Como consecuencia de ello, el discurso de la organización no sería unívoco, no estaría constituido por una sola voz (un discurso de consenso negaría el carácter polimorfo de aquélla)¹⁰.

Linstead (1993: 49-70), partiendo de una lectura de Derrida, va más allá al afirmar que las organizaciones pudieran incluso ser consideradas como *textos* multiautoriales (esto es, compuestos por una multiplicidad de autores) en los que se inscribirían las distintas subjetividades que están implicadas. De acuerdo con esta concepción, en la cultura de la organización importarían menos las estructuras, las redes, los organigramas, que el discurso, con sus normas y poder; en suma, resultaría más relevante la 'producción de organización' (y la 'organización de la significación') que la 'organización de la producción'¹¹.

Estructura y modelos de organización

Por lo general, la 'estructura organizativa' se define como el diseño mediante el cual se administra la organización, que incluye las líneas de autoridad, relación y comunicación entre los diferentes niveles organizativos (oficinas, unidades o centros

en las esferas políticas y que se agrava por el desconocimiento de la lengua y estilo de vida local (Frost *et al.*, 1991: 157).

¹⁰ A pesar de que en cualquier organización predominan, sin duda, narrativas monológicas que expresan una voz autorial dominante -la del *staff* directivo- y utilizan un sistema consistente y homogéneo (v. gr., destacan la misión heroica que desempeñan), que presuponen ciertas *realidades* en detrimento de otras posibilidades, sin embargo sólo es posible llegar a percibir en su totalidad la cultura de la organización desde la heteroglosia.

¹¹ Puesto que el mundo *organizacional* no es el mundo natural, el discurso *organizacional* se limita a expresar los modos de pensar sobre la organización, es decir, las '*metaconcepciones*' que se refieren a las formas sociales a través de las que se alcanzan los objetivos.

administrativos), así como la información y los datos que fluyen a través de dichas líneas (Martínez Sánchez, 1998: 119). Tal definición, de raíz durkhemiana, percibe la 'estructura organizativa' como un mecanismo de control que prescribe normas de conducta. El rol de la dirección consistiría en determinar los objetivos y *administrar* las tensiones que inevitablemente surgen en el seno de la organización.

A pesar de que en este apartado se relega la vertiente propiamente analítica a un segundo plano, no se desea dejar escapar la oportunidad de contraponer el anterior punto de vista a la idea de que la 'estructura organizativa' y todas las 'regularidades modeladas' que construye son, ante todo, vehículos encargados de transmitir significados elaborados intersubjetivamente (Nijsmans, 1991: 17). De ahí que, como se ha señalado, la *administración* de la 'estructura organizativa' básicamente debiera ser considerada como una forma de discurso, sujeta a los procesos de inclusión y exclusión que caracterizan a todo discurso (Carter y Jackson, 1993: 95).

No obstante, aceptando esta salvedad, en el presente apartado se propone el objetivo, mucho más modesto, de describir someramente rasgos relevantes de la cultura organizativa de las ONG estudiadas, descubriendo su estructura formal (organigrama) y los sistemas de dirección, coordinación y planificación, esto es, de implementación de las decisiones estratégicas.

Puesto que los propios objetivos de las ONG, cuyas metas sociales -substancialmente distintas a las de las organizaciones con ánimo de lucro- y peculiaridades financieras (disponen de recursos sin coste gracias a las aportaciones de los donantes y al trabajo voluntario y no están obligadas a realizar beneficios) dificultan la medición de resultados, no es posible utilizar en su análisis herramientas contables como las que se usarían para auditar a una organización empresarial cualquiera, sino tan sólo describir los fundamentos de su cultura organizativa.

Sin embargo, tan profundas singularidades no impiden -y éste es un primer aspecto que se desea destacar- que, paradójicamente, un buen número de ONG -especialmente las mayores- trate en buena medida de imitar el modelo empresarial adoptando algunas de sus particularidades organizativas (formalización de la estructura interna y constitución de cadenas de mando, profesionalización, organización *científica* del trabajo...) o, cuando menos, coincida en la necesidad de reproducir algunas de sus actitudes, con el convencimiento -tan extendido en nuestros días- de que contribuirán a aumentar la eficiencia y, por ende, a optimizar los *beneficios sociales*. En este sentido, son suficientemente elocuentes, por ejemplo, las

palabras de Mendiluce (1997: 245), quien, tras mantener que es preciso buscar “un modelo propio de gestión que entre la telemática y la ingeniería financiera, el *management* y la eficacia no nos deje sin alma”, afirma:

No podemos ser meramente miméticos de las empresas, paradigmas hoy de eficacia suprema. Pero copiemos todo lo que nos sea útil. Conozcamos las leyes y los recursos del mercado, porque en él tendremos que movernos.

Paralelamente, Carreras (1995: 146), a la sazón director general de Intermón, insiste en exigir la *profesionalización* de las ONG con el argumento de que la complejidad creciente de la cooperación tiende a penalizar el *amateurismo*:

[H]ablar de profesionalización de las ONGD a veces resulta ingrato. Un comentario generalizado es que como es un trabajo solidario debe hacerse de forma voluntaria; sin embargo, la experiencia demuestra que un trabajo llevado a cabo exclusivamente por voluntarios resta eficiencia a la labor. Las razones son claras: hay menos dedicación. La contratación de personal especializado permite mejorar el rendimiento de las ONGD y, por tanto, mejorar la calidad de la cooperación.

Una ONGD debe aglutinar a voluntarios con capacidad profesional y a profesionales con motivación y espíritu de voluntarios.

Además, por parte de responsables de muchas otras ONG se incide en la idea de que los fondos que manejan no les pertenecen -la organización no actúa más que como intermediaria- y que, en consecuencia, deben instaurarse sistemas de control (administrativo y contable) rigurosos que aseguren el buen uso de los recursos.

Es indudable de que la paulatina profesionalización de la acción ha entrañado una modificación de la estructura primigenia de muchas ONG, que -como recuerda Quéinnec (1996: 173-181)- ahora cuentan, en su mayoría, con direcciones formales, *bureaux* de representación e incluso, algunas de ellas, con organizaciones filiales, a semejanza del modelo empresarial. A pesar de que si se analiza con detalle el organigrama de las ONGD más notables se observa que tal vez no exista una tendencia arraigada a la jerarquización, ello no significa que impere el descontrol o que la iniciativa y autonomía personal no tenga límites¹². Las mayores ONG, por

¹² Almansa (1999: 21-2) distingue tres tipos de organigramas: a) el *jerárquico*, que determina los niveles formales de poder y autoridad y, consecuentemente, la responsabilidad dentro de la organización; b) el *funcional*, que establece las relaciones entre las diversas áreas y que está determinado por los sistemas y procedimientos de los que están dotadas las ONGD; y c) el *informal*, que, aunque no explícito, refleja las líneas reales de mando y de relación funcional en

contra, están, desde un punto de vista formal, altamente estructuradas, a pesar de que en general muestran mayor nivel de *diferenciación horizontal* que de *vertical*: dicha *división horizontal del trabajo* sería más una consecuencia del crecimiento organizativo (al alcanzar un determinado tamaño las antiguas estructuras tienden a dividirse en unidades más pequeñas para no perder la flexibilidad y la capacidad de adaptación al entorno) que una exigencia de la complejidad del propio trabajo. En dicho sentido, las ONG se estructuran en distintos departamentos o secciones que se organizan en función del tipo de los programas que llevan a cabo y de las zonas geográficas en que operan. Sobre el terreno, los proyectos son desarrollados, sobre el papel, por equipos de trabajo -en los que a veces participa activamente personal local-, que se constituyen en auténticas unidades organizativas a menudo responsables, a la vez, de la puesta en marcha, de la gestión y de la evaluación de las actuaciones.

Asimismo, a pesar de lo que pudieran dejar entrever las apariencias, la participación del personal de base en la definición de la estrategia y la determinación de los objetivos, en el proceso de planificación de las actuaciones de las ONG, en realidad es -al menos en lo que afecta a las principales ONG, lo que no excluye que también pueda suceder lo propio entre algunas de menor tamaño, más proclives al sectarismo- bastante reducida¹³. Por otro lado, la mayor estructuración y profesionalización engendra nuevas rutinas administrativas (proliferación de informes, actas de reuniones...) que inhiben la iniciativa personal. Nuestro trabajo de campo nos ha proporcionado indicios suficientes para llegar a pensar que, de hecho, la junta o equipo directivo (constituido al menos por un responsable directo de la gestión, que es denominado -según los casos- director, coordinador o secretario general; un responsable de proyectos y un responsable de comunicación, que actúan de forma colegiada, aunque exista un reparto básico de tareas en función del cargo) ejerce de

el interior de cada institución, y que tiene su origen en el desfase entre los perfiles teóricos de los puestos de trabajo y los perfiles reales de las personas que los ocupan.

¹³ Vernis *et al.* (1997: 34-5) señalan que la dinámica de crecimiento interno de toda organización tiene, al menos, cuatro peligros que interesa destacar por cuanto pueden afectar al desarrollo de las ONG. Éstos son los siguientes: i) reproducción de estructuras jerárquicas y autoritarias, que ponen en cuestión los valores de democracia e igualdad; ii) pérdida de identidad y empobrecimiento de las relaciones personales; iii) fortalecimiento de los códigos burocráticos -y debilitamiento de los códigos morales- como consecuencia de la formalización de las relaciones internas, lo que supone otorgar mayor importancia al cumplimiento de normas y a la obtención de resultados que a la satisfacción de principios éticos; y iv) falta de participación del personal en la toma de decisiones.

órgano decisorio e impone las líneas estratégicas (a pesar de que es justo reconocer que en muchas ocasiones son los mismos acontecimientos -hambrunas, desastres naturales, conflictos bélicos...- los que establecen las prioridades) o, cuando menos, el marco de referencia organizacional. Por otro lado, la propia falta de *cultura* del asociado y del donante contribuye a que las relaciones entre éstos y la estructura organizativa sean extremadamente débiles.

Aunque abunden las reuniones -por lo general formales y regladas- entre las distintas unidades y supuestamente se trabaje en equipo, en última instancia la toma de decisiones trascendentes está, por lo común, bastante centralizada y restringida a unas pocas personas¹⁴.

Los datos recabados corroboran, asimismo, la impresión destacada por Martínez Sánchez (1998: 108) de que los sistemas de dirección se caracterizan por ser *situacionales*; es decir, por estar más determinados por el tipo de tarea a realizar (cuanto más compleja, más directrices) que por principios u otras consideraciones previas. Por otro lado, las ONGD españolas cuentan con un sistema de liderazgo que, lejos de basarse en el carisma personal (la opinión pública apenas conoce los nombres de sus máximos responsables)¹⁵, se asienta en el deseo de influir sobre las personas para que cooperen en la consecución de unos objetivos específicos -cuyo cumplimiento guía las normas de conducta. En efecto, desde la dirección se persigue más la entrega emocional, la adhesión, el espíritu de equipo (*'team building'*), la solidaridad, que la imposición de normas coercitivas (por lo demás, es sabido que la empresa *posttaylorista* favorece el 'desarrollo personal' necesario para mejorar los logros humanos y relega a un segundo plano el control del tiempo de trabajo)¹⁶.

¹⁴ En el caso de las ONG españolas que son filiales de otras con sede en el extranjero (v. gr., Ayuda en Acción) o que pertenecen a redes internacionales (Intermón/OXFAM, Médicos Sin Fronteras...), el máximo centro de decisión se halla en los órganos de dirección nacionales, existiendo por lo general una autonomía absoluta (las direcciones internacionales ejercen, en el mejor de los casos, tareas de coordinación). Asimismo, algunas ONG españolas se estructuran -tal como se ha visto- en forma de federación de asociaciones (SETEM, Medicus Mundi...), lo que supone trasladar la capacidad ejecutiva en las direcciones de las ONG regionales legal y formalmente constituidas (en dichos casos la dirección nacional sólo ejerce de órgano de coordinación y, en algunos supuestos, de representación).

¹⁵ En el mundo de la cooperación para el desarrollo, acaso la única persona que haya conseguido labrarse una reputación *carismática* sea Bernard Kouchner, fundador en Francia -tal como ya se ha indicado- de Médicos Sin Fronteras y de Médicos del Mundo.

¹⁶ El escaso número de normas, su vaguedad, su carácter descriptivo más que prescriptivo, no sólo es congruente con la idea apuntada por Nijsmans (1991: 17) de que los imperativos *profesionales* muy a menudo son más poderosos y prevalecen sobre los principios intrínsecamente organizativos (cuando existe un *stock* de conocimientos *profesionales*

Martínez Sánchez (1998: 129-33) identifica tres tipos básicos de sistemas de organización de las ONGD españolas: a) *pragmático*; b) *burocrático-mecanicista*; y c) *de alta implicación*.

Considera que cuentan con un sistema de organización y dirección *pragmático* aquellas entidades que poseen una estructura, con un grado de formalismo elevado, que está básicamente orientada hacia la acción (el diseño de ésta emerge de las necesidades de la propia acción) y con unos procedimientos de implementación de las decisiones estratégicas competitivos y muy activos, prestando una especial atención al control y evaluación de resultados. Las organizaciones de este tipo están bastante descentralizadas, son poco jerárquicas y potencian la responsabilidad individual: a pesar de que algunos objetivos serían establecidos por la dirección, otros se determinarían de modo consensuado. Aun cuando en general realizan tareas estandarizadas, en ellas existe receptividad para incorporar nuevos valores y nuevas formas de gestión. Incluye en esta categoría a ONGD como ANESVAD, Ayuda en Acción, CIDOB, CODESPA, Concertación/s, Fe y Alegría, FERE, Jóvenes del Tercer Mundo, Madreselva, Món-3, MPDL, OCSI/AMS, Paz y Cooperación, Paz y Solidaridad o SODEPAZ.

El autor califica de *burocrático-mecanicista* el sistema de organización y dirección de aquellas entidades que, aunque cuenten con pocos niveles jerárquicos, se distinguen por su centralización (los objetivos son determinados en exclusiva por la dirección; la estrategia se planifica de arriba a abajo) y por el carácter en extremo formal de las relaciones internas (reglas claras, definición de tareas y disciplina). Se trata de organizaciones rígidas, en las que las tareas están muy estandarizadas y el control se percibe como estricto. Se muestran poco receptivas a incorporar valores nuevos. A su juicio, reunirían las características mencionadas CEAR y Cruz Roja - ambas al amparo del Estado- y también la Fundación Largo Caballero y UNEFA.

Por último, considera como de *alta implicación* el modelo organizativo distintivo de aquellas ONG cuyos procedimientos de implementación de las decisiones estratégicas son activos y a la vez muy cooperativos (las decisiones se toman de manera consensuada y descentralizada), que cuentan con una estructura interna poco jerárquica que favorece el trabajo en equipo y la autoresponsabilidad (la dirección

intersubjetivamente compartidos no se requieren prescripciones precisas), sino que también sería congruente con los propios valores culturales dominantes y las estrategias de las ONG.

orienta -más que impone- el camino a recorrer) y que se muestran muy receptivas a la incorporación de nuevos valores (consideran importante la capacitación permanente). El carácter participativo que las define no es incompatible con la posible existencia de severos mecanismos de control interno; asimismo, y puesto que es preciso contar con las personas adecuadas para cada puesto, los sistemas de selección del personal son rigurosos. A su entender, reunirían los rasgos descritos, entre otras, las ONGD siguientes: ACSUR-Las Segovias, Cáritas, CIDEAL, Edificando Comunidad de Nazareth, Entrepueblos, HEGOA, IEPALA, Intermón, Manos Unidas, Médicos del Mundo, Medicus Mundi, Médicos Sin Fronteras, OCASHA, PROSALUS y SETEM, es decir, la práctica totalidad de las ONGD españolas de mayor relieve.

Aun sin desmerecer los razonamientos de Martínez Sánchez y sin descartar la validez -al menos parcial- de los tipos de organización que esboza, cabe señalar, no obstante, que éstos son el resultado de las respuestas efectuadas por un total de 41 ONGD -sobre una muestra de 69- a un cuestionario elaborado con el objetivo explícito de poder conocer más exhaustivamente el perfil organizativo y la imagen básica del conjunto de las ONGD españolas, y no el resultado, más concluyente, de la observación etnográfica. Debido a que quienes contestaron el cuestionario fueron responsables de primer nivel de las organizaciones (directores, coordinadores, secretarios generales, directores de proyectos...), deseosos de presentar una imagen positiva de las mismas, en lugar de miembros pertenecientes a los distintos estamentos u otras personas que se interrelacionan con ellas, y aun aceptando que dichas organizaciones son relativamente transparentes y homogéneas y que cuentan, en general, con estructuras muy planas y con pocos niveles jerárquicos, a nuestro juicio la información transmitida puede estar parcialmente sesgada y, en consecuencia, los rasgos descritos -que sirven para construir la tipología- pueden no corresponder exactamente con la realidad.

Las observaciones practicadas y las entrevistas personales efectuadas a diversos miembros y colaboradores de las ONGD estudiadas, todos ellos con vínculos y responsabilidades distintas, nos llevan a plantear algunas matizaciones. Abundando en la idea antes mencionada de que no sólo es 'cultura organizativa' aquello que es *compartido*, sino que también lo son las inconsistencias y las ambigüedades, la heterogeneidad, la descohesión y la diversidad de intereses contrapuestos, creemos que es menester rescatar también aquellas voces a veces olvidadas que, apartándose de la supuesta imagen de consenso con que se presenta habitualmente el mundo de la cooperación, divergen y aportan puntos de vista diferentes.

En este sentido, es conveniente reseñar que diversas personas entrevistadas coincidieron en afirmar que la estructura de sus respectivas ONG -que Martínez Sánchez sitúa precisamente en el grupo de las que califica como de *alta implicación*- eran mucho más jerárquicas y autoritarias de lo que en apariencia se pudiera suponer, no admitiendo disidencias, ni siquiera pequeñas discrepancias que pudieran cuestionar la línea *oficial* (este es el motivo por el que la mayoría de ellos insistieron en que sus declaraciones se mantuvieran en el anonimato). Fue comentado el caso de sujetos que fueron objeto de reprimendas y represalias profesionales, viendo obstaculizada su promoción, por mantener posiciones divergentes¹⁷. Se da la circunstancia de que uno de los propios entrevistados -técnico en plantilla-, de quien se intuía que mantenía una relación no demasiado fluida con su superior jerárquico (efectuó algunos comentarios muy negativos acerca de su capacidad profesional), al cabo de poco tiempo abandonó la ONG en la que prestaba sus servicios y se enroló en otra distinta.

Un comentario recurrente de uno de los informantes consistió en destacar que sólo los miembros del Patronato de su ONG tenían potestades decisorias - confirmando la impresión antes apuntada- y que, a su juicio, éstas sobrepasaban con creces las que en teoría les debieran corresponder. Ni los trabajadores, ni mucho menos los socios y colaboradores, tenían capacidad de influencia, ya que ni siquiera existían los cauces apropiados para que pudieran expresarse sus opiniones. A su vez, comentaba que en el seno de su organización existía una suerte de '*clasismo*' que se manifestaba en el hecho constatable de que sólo era posible llegar a promocionarse y ocupar determinados cargos en el organigrama si se pertenecía a una esfera social determinada: a su entender, "todos los dirigentes son hijos de la burguesía o, a lo sumo, pertenecen a un círculo religioso extremadamente acotado".

Otro informante, ratificando esta sensación de malestar, afirmó que el ambiente de trabajo no era en modo alguno relajado, ya que en su caso particular existían fuertes presiones que incluso le habían obligado a acudir a su puesto de trabajo -ejercía funciones administrativas- hallándose enfermo. Añadió que a pesar de que prestaba sus servicios en una '*organización no lucrativa*', la política de personal que llevaban a cabo era la propia de cualquier empresa, apostillando que a menudo se prefería la *fidelidad* del personal a la competencia profesional.

¹⁷ Como es lógico suponer en organizaciones que no priman el afán de lucro y en las que, en general, las retribuciones se sitúan de manera consciente por debajo de las del mercado laboral, cabría entender la promoción más en términos profesionales que salariales.

En otro sentido, varios interlocutores achacaron a sus respectivas ONG un exceso de desorganización, de improvisación o de falta de preparación y de profesionalidad, que a veces puede conllevar que parte de la ayuda ofrecida sea inapropiada o que no se produzca un control estricto en la ejecución de los proyectos y en el destino de los recursos financieros. Uno de ellos criticó lo que considera un excesivo gasto en la contratación de técnicos en relación al volumen de los recursos canalizados como ayuda al desarrollo. La misma persona manifestó que a menudo se transmite una visión demasiado idílica de la cooperación, cuando en realidad se reproducen los mismos problemas organizativos y de índole laboral (se citan el autoritarismo, la competitividad por ocupar determinados puestos, las envidias...) que aparecen en otros sectores profesionales. La *ambigüedad* de la 'cultura organizativa' se manifestaría con toda su intensidad cuando se confronta el *egoísmo* de las actitudes denunciadas con el *altruísmo* que supuestamente imprime carácter a la cooperación (y que justificaría, en unos casos, el trabajo voluntario no remunerado o, en otros, que los sueldos percibidos por los asalariados sean, en términos comparativos, algo inferiores a los de otros ámbitos).

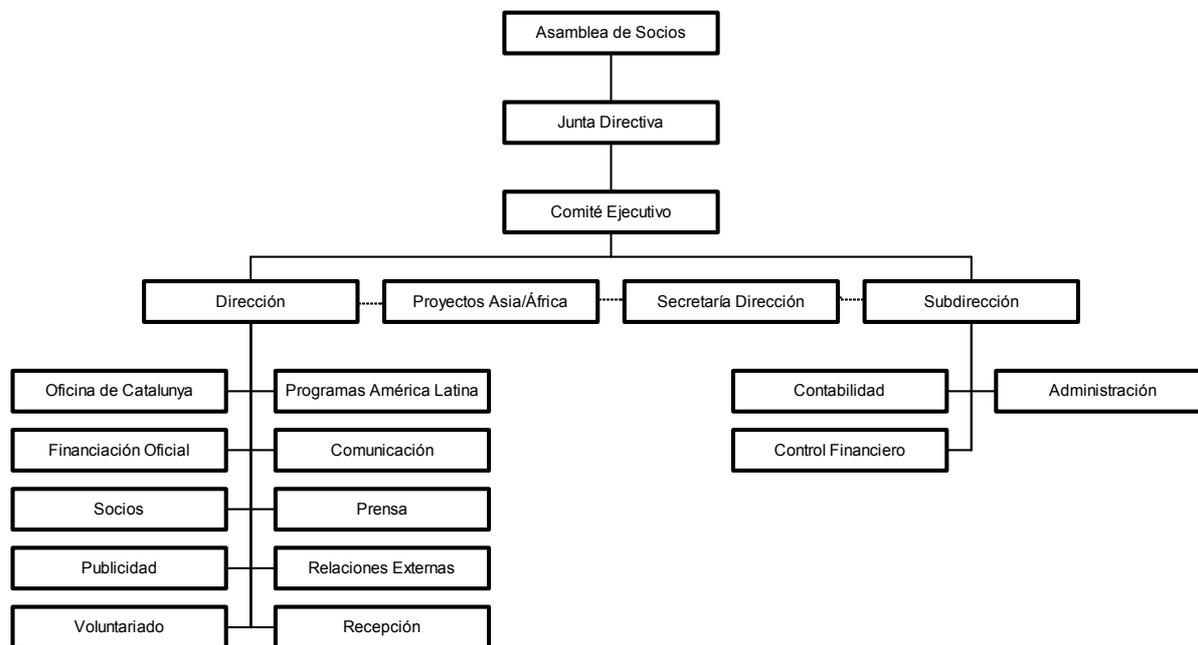
Por último, un informante reveló que aun cuando sobre el papel su ONG se declaraba apolítica, en la práctica mantenía lazos estrechos con organizaciones y personalidades políticas (tal cual otras ONG mantenían vínculos estrechos con sectores de la Iglesia aun proclamándose laicas) y opinaba que algunos de sus dirigentes incluso aspiraban a poder *dar el salto* a la política a medio plazo. Un responsable de otra ONG reconoció sin rodeos que, en ocasiones, se había planteado esta posibilidad, que no descartaba para el futuro.

Aun a pesar de la contundencia de las críticas, los citados informantes admitieron abiertamente -y así también pudimos constatarlo- que la amplia mayoría de los miembros -sean contratados o voluntarios- de sus respectivas ONG se reconoce e identifica plenamente con ellas¹⁸. Hay incluso asalariados que prolongan su jornada laboral o que destinan una parte de su tiempo libre para realizar actividades no remuneradas. Nos fue relatado el caso extremo de dos de ellos que donaban un porcentaje considerable de los emolumentos que percibían a su organización.

¹⁸ Es justo reconocer que las críticas que aquí se reproducen por su valor intrínseco fueron minoritarias. La amplia mayoría de nuestros interlocutores vertió opiniones favorables a las organizaciones a las que pertenecían, valorando positivamente la labor que desempeñan y mostrándose satisfechos con el trabajo que realizan.

Organigramas

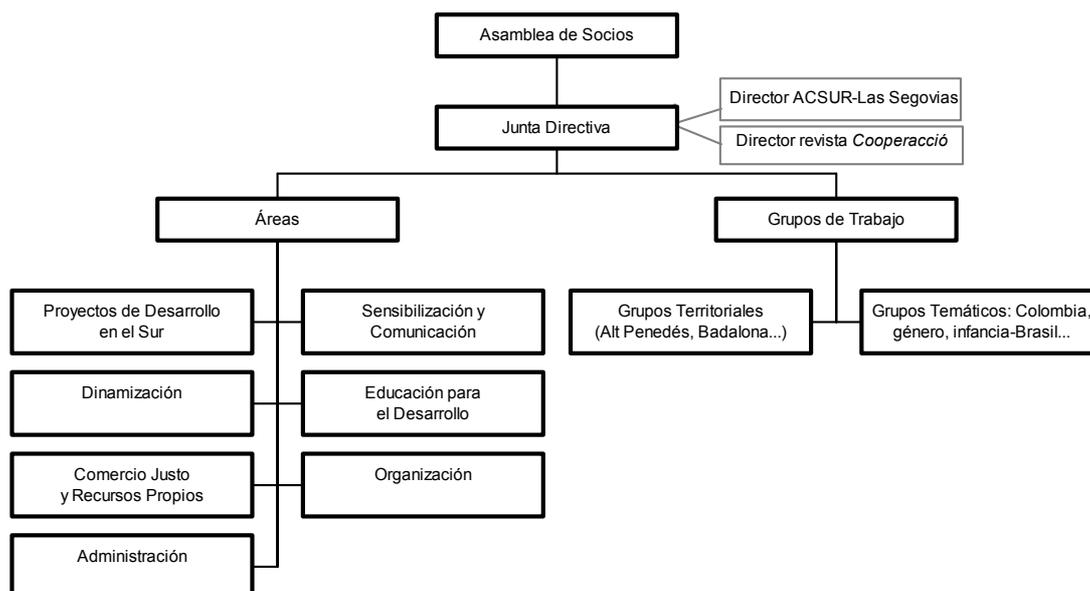
Ayuda en Acción



La sede central española se localiza en Madrid. Existe una 'oficina' en Barcelona -la única en España- con responsabilidades en Cataluña y las islas Baleares (el resto del territorio depende orgánicamente de la sede madrileña). Los restantes grupos organizados deben reunirse en domicilios particulares.

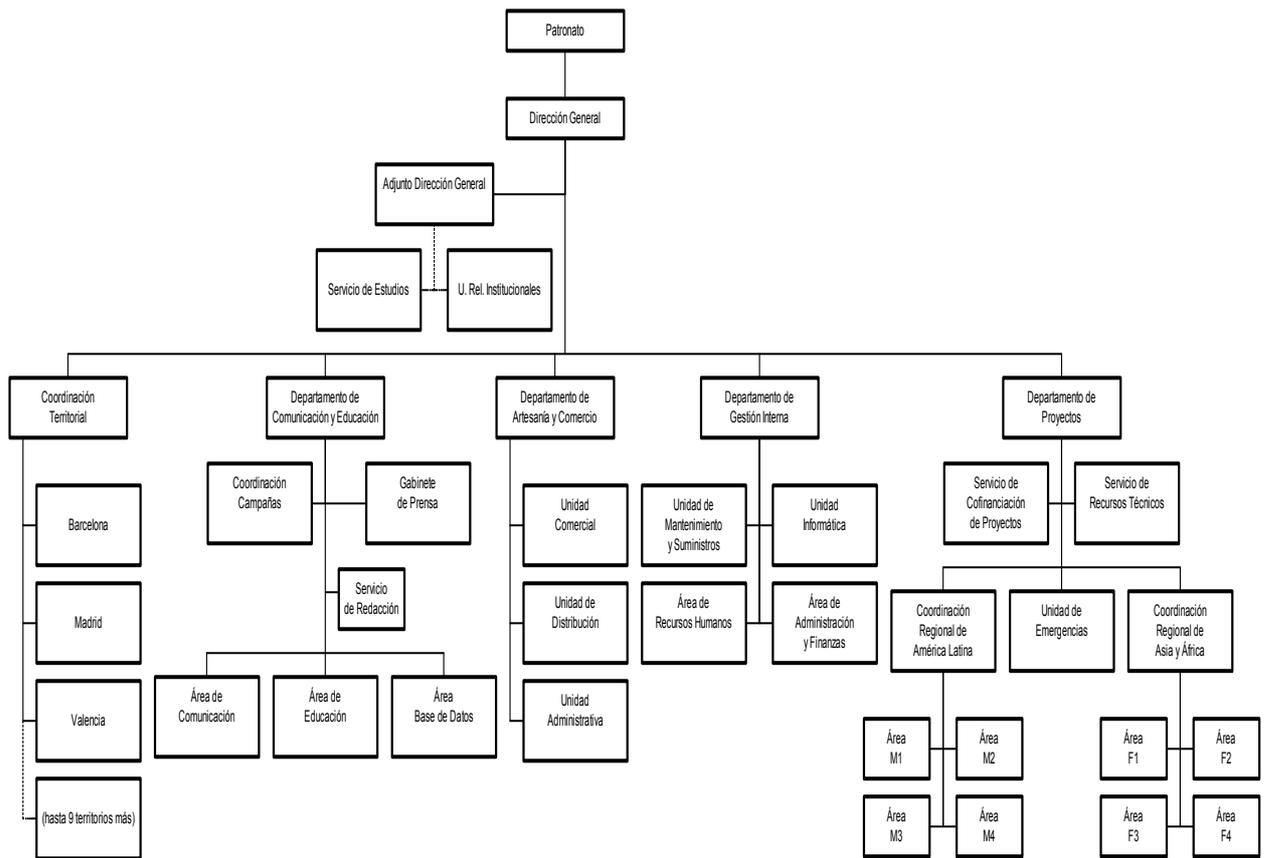
Ayuda en Acción es parte de ActionAid Family y trabaja de forma coordinada con ActionAid (Reino Unido, Irlanda y Grecia), Aide en Action (Francia) y Azione Aiuto (Italia). Desde España sólo se gestionan los proyectos que tienen por destino América Latina. Desde el Reino Unido se gestionan los proyectos destinados a África y Asia, sobre los que ejerce un control directo, a pesar de que también reciban financiación del resto de las organizaciones afiliadas.

Cooperació



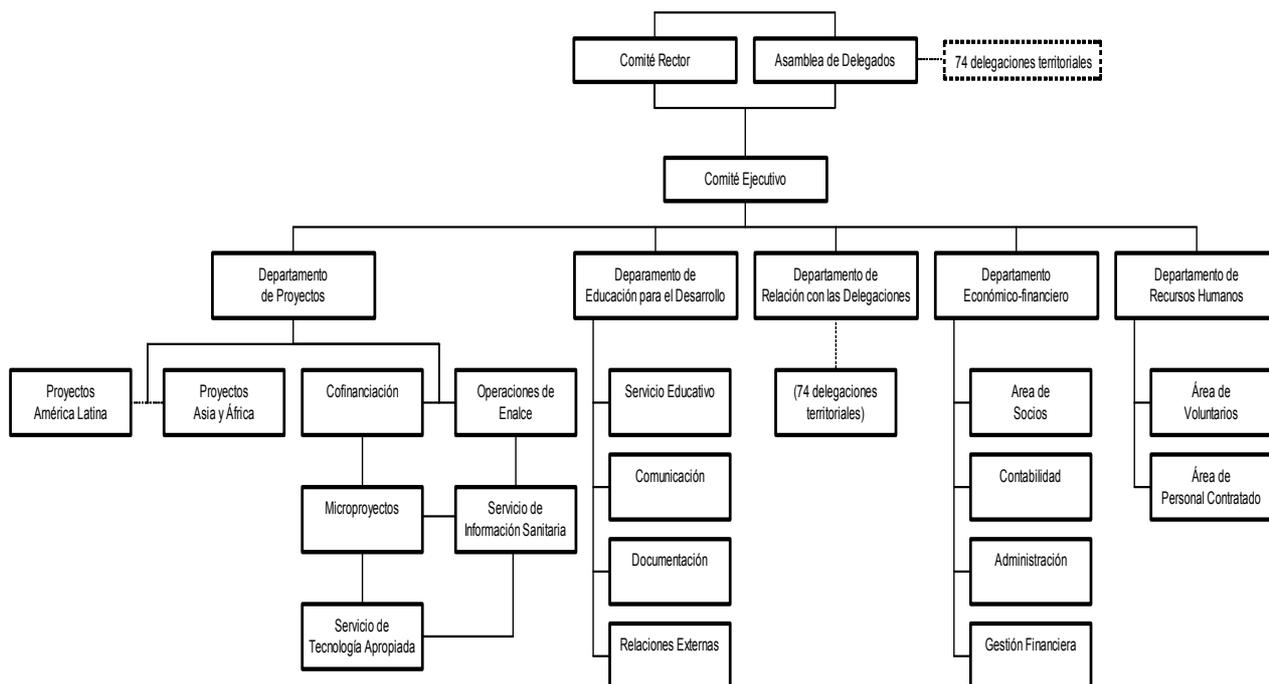
La estrecha relación con ACSUR-Las Segovias se pone de manifiesto en el hecho de que el Director de ésta forma parte de la Junta Directiva de Cooperació.

Intermón



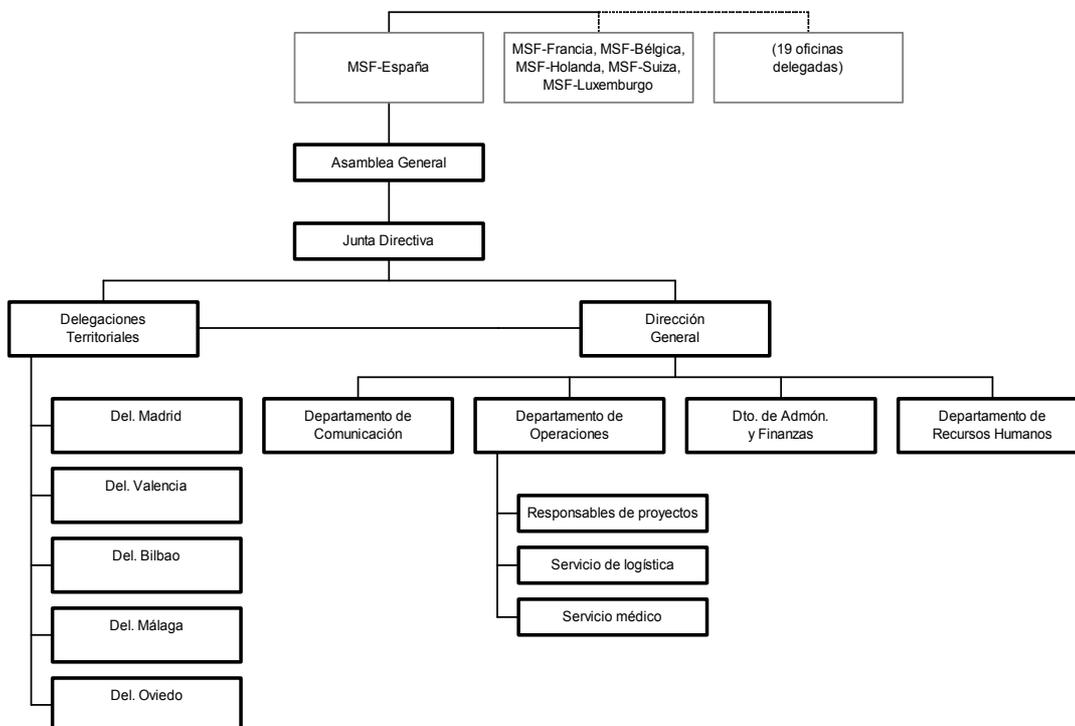
La sede central está ubicada en Barcelona, excepto el departamento de artesanía y comercio, ubicado en Valencia, y la unidad de relaciones institucionales, en Madrid. De las sedes y comités territoriales dependen diferentes comités locales, compuestos por personas voluntarias estables que se constituyen como equipo operativo (se prevé que en 2001 existan, como resultado de un proceso de expansión territorial, 30 comités locales).

Manos Unidas

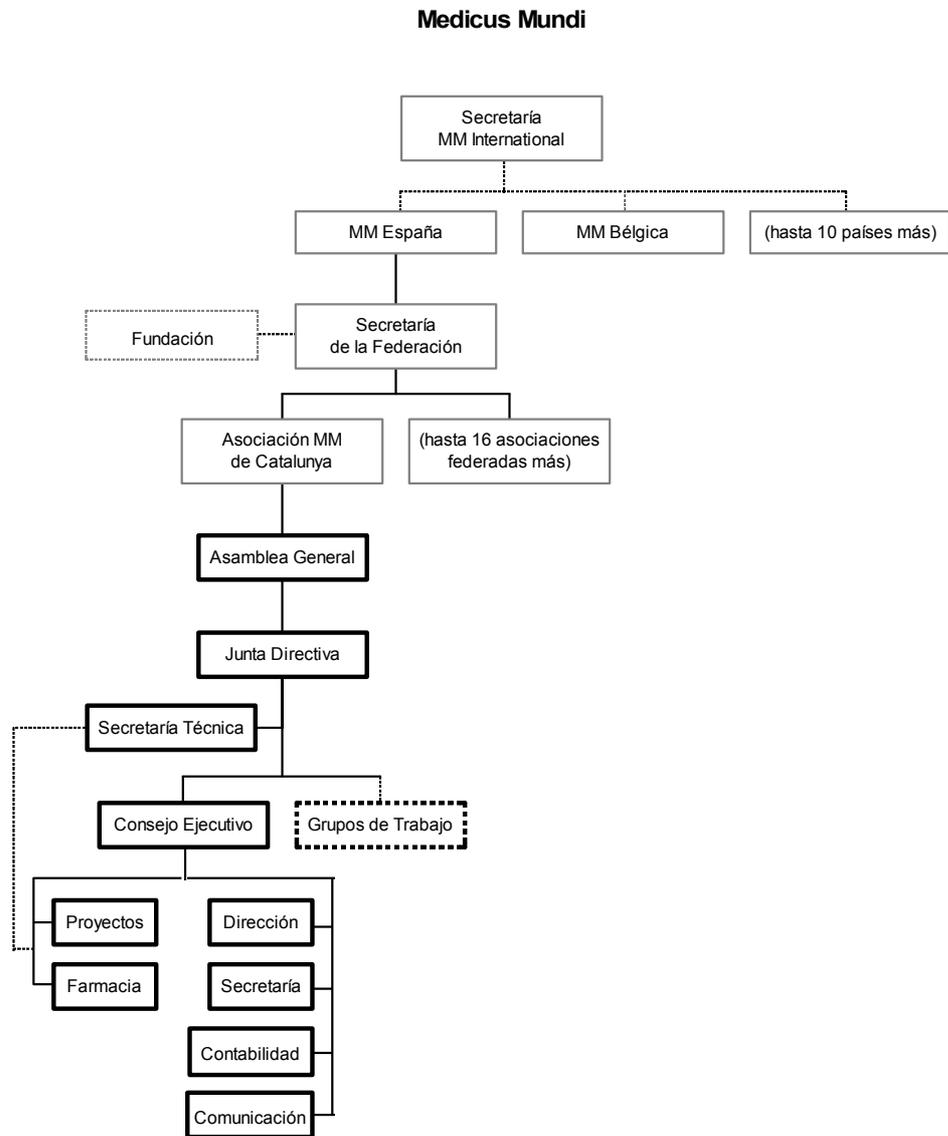


El Comité Rector, que junto a la Asamblea de Delegados es el órgano de gobierno de Manos Unidas, está presidido por el Obispo Consiliario de Acción Católica. El Comité Ejecutivo, responsable de ejecutar los acuerdos adoptados en los órganos de gobierno, tiene su sede en Madrid.

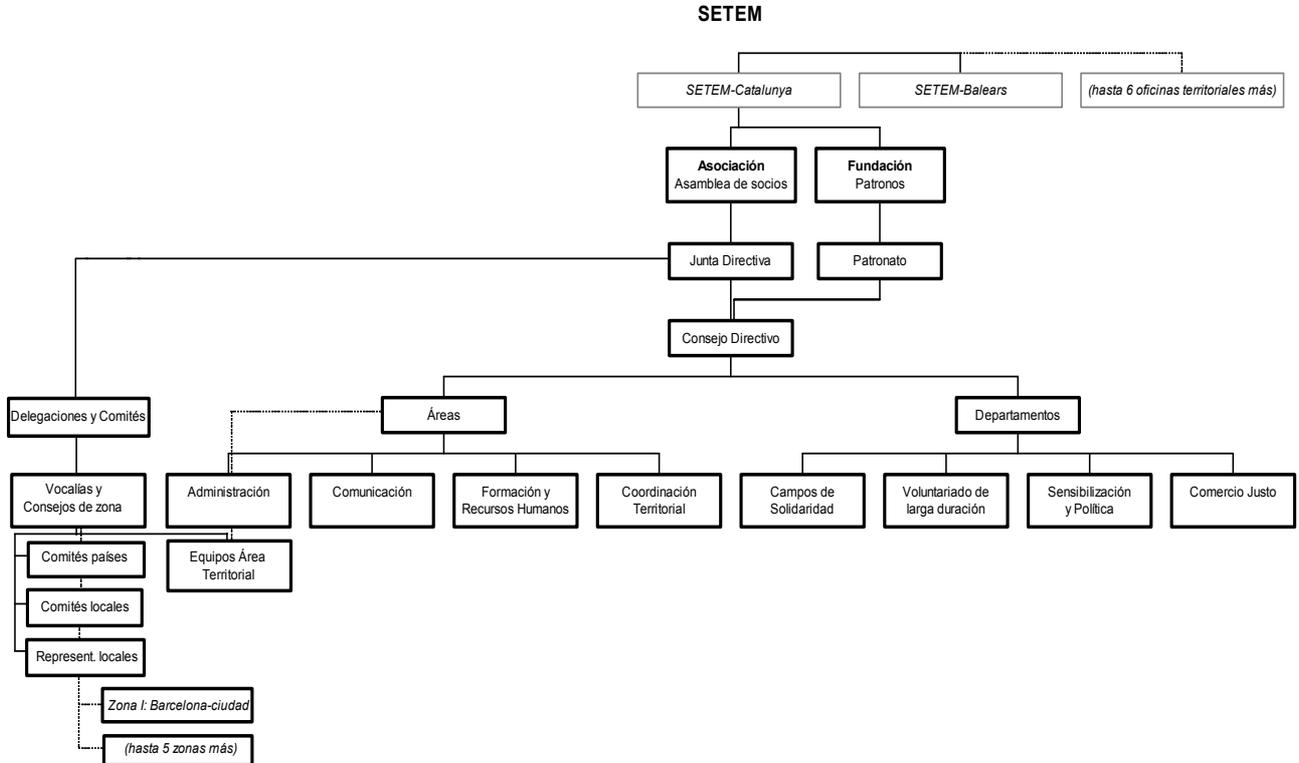
Médicos Sin Fronteras



Las organizaciones nacionales se coordinan en una Oficina Internacional, de la que forman parte los presidentes y los directores generales de las entidades asociadas, con sede en Bruselas (MSF-Grecia fue expulsada durante la guerra de Kosovo al quebrar su independencia y actuar bajo bandera griega). En España, la sede central de MSF se ubica en Barcelona. Está en discusión su constitución como fundación.



La Secretaría de la Federación Medicus Mundi tiene su sede en Madrid. Aunque Medicus Mundi-España es una federación de asociaciones, por motivos operativos ha sido creada una Fundación orgánicamente dependiente.



Aunque SETEM actúa como una federación de asociaciones, existe por razones operativas una Fundación orgánicamente dependiente.

4. El voluntariado

Aunque son muchas las definiciones posibles, en general se entiende por 'trabajo voluntario' el conjunto de actividades con contenido social (esto es, que no redundan en beneficio propio, sino en el de otros) que, por decisión personal, libre y motivada por principios de solidaridad y altruismo, realizan de manera desinteresada (es decir, sin expectativas de remuneración¹⁹), y a costa de parte de su tiempo libre, ciudadanos que se organizan a tal efecto.

Salinas Ramos (1997: 129) añade que "el voluntariado aparece como una alternativa de participación de la comunidad", "como una respuesta colectiva a la cultura de la insolidaridad", contribuyendo "al bienestar de la comunidad; a la calidad de vida de los demás; a ayudar a modificar y erradicar las causas de la necesidad y de la marginación social; a hacer próximos los problemas de la comunidad y, de forma no burocrática, acercar los recursos necesarios para afrontar estos problemas y para construir nuevas condiciones sociales en las que sea posible superarlos". Indica que "los destinatarios de esta ayuda pueden ser las personas individuales, los grupos o toda la sociedad".

Desde el punto de vista de los recursos humanos, se suele aceptar que el voluntariado constituye un rasgo distintivo de las organizaciones no lucrativas²⁰, hasta el punto de que sin él -esto es, sin contar con la aportación de trabajo gratuito-

¹⁹ La gratuidad del trabajo es el factor que, en última instancia, establece la frontera que separa la actividad del voluntario del trabajo social, que se estructura en una profesión.

²⁰ Los voluntarios no sólo desarrollan su actividad en ONG, sino también en otros tipos de organizaciones sin afán de lucro, tales como los organismos paraoficiales de carácter multilateral (por ej., hay presencia de voluntarios en proyectos ejecutados o apoyados por la FAO, la UNESCO, la OIT, el PNUD...).

muchas de dichas organizaciones no podrían sobrevivir o, al menos, verían seriamente lastradas sus expectativas de crecimiento²¹.

Ello no impide que, por lo general, los recursos humanos de las ONG -como los de cualquier otra organización no lucrativa- estén compuestos por una amplia variedad de colectivos. Como se ha mencionado, junto a los voluntarios habitualmente convive personal remunerado. Y la propia condición de voluntario es suficientemente heterogénea tanto en lo que se refiere a las actuaciones que realiza como a las modalidades de inserción en el marco organizativo: existen voluntarios que participan en la mayor parte de las actividades de la entidad, otros esporádicos que colaboran en actividades concretas, voluntarios que son miembros de los órganos directivos, que pertenecen a otros estamentos, que desempeñan su tarea en las sedes de la organización o que trabajan en el Tercer Mundo...²²

El perfil del voluntario, por tanto, se define mejor por los rasgos subjetivos de quienes asumen dicha condición que por las relaciones sociales que establecen o por el marco en que se encuadran.

²¹ Este argumento no se contradice con el hecho de que la especialización de los servicios haya obligado a que muchas entidades que nacieron como organizaciones de voluntarios hayan acabado contando con un índice elevado de profesionalización.

²² Es preciso distinguir la figura del 'voluntario' de la del 'cooperante'. El propio redactado de la Ley 23/1998, de cooperación al desarrollo, se presta a la confusión. Mientras que el artículo 37 declara que "en la gestión o ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo a cargo de entidades públicas o privadas españolas podrán participar voluntarios que ejecuten sus actividades a través de las mismas", sin entrar a definir su identidad (se aclara que será de aplicación supletoria la Ley 6/1996, del voluntariado, aun cuando en ésta no existan referencias explícitas al 'voluntariado en cooperación'), el artículo 38 enuncia de modo vago que "son cooperantes quienes a una adecuada formación o titulación académica oficial, unen una probada experiencia profesional y tienen encomendada la ejecución de un determinado proyecto o programa en el marco de la cooperación para el desarrollo". Por su parte, la denominada Asociación Española de Cooperantes define al 'cooperante' como la "persona mayor de 18 años que presta sus servicios en el ámbito de la cooperación, tanto si lo hace a través de los programas de iniciativa oficial como si lo hace a través de programas promovidos por ONGD o cualquier otra iniciativa pública o privada del ámbito de la cooperación para el desarrollo". Tal vez una definición algo menos ambigua se halla escrita en la Recomendación de la UE, de 13 de junio de 1985, que precisa que los 'cooperantes' son "personas enviadas a los países en vías de desarrollo por medio de ONGD reconocidas, en condiciones de retribución similares a las condiciones locales para aportar una contribución positiva al desarrollo de dichos países" (Pérez-Soba Díez del Corral, 1997: 117). A nuestro modo de ver, mientras que un 'cooperante' es una persona que ha adquirido un compromiso serio de trabajo a favor del Tercer Mundo y que, por tanto, realiza estancias prolongadas en estos países -hay quien fija un mínimo de dos años-, a la vez que posee una cualificación profesional adecuada para el puesto que va a ocupar, en cambio un 'voluntario' (destacado en el exterior) es quien, sin poseer una cualificación específica, realiza estancias breves en algún país del Tercer Mundo -por lo general, de unos pocos meses-, más con el objetivo de conocer de cerca la realidad social del país de destino y de formarse que de ejercer un papel influyente en algún programa de desarrollo.

El hecho de que, en principio, el voluntario no reciba una contraprestación por su trabajo (se ha indicado que su labor es, por definición, desinteresada), tampoco significa que éste no tenga un coste -que necesariamente debe ser asumido- para la organización, cuanto menos en lo que se refiere al tiempo y a la dedicación que exige el proceso de selección y, en especial, su formación y socialización.

En efecto, el voluntariado -tal como indican acertadamente Vernis *et al.* (1997: 116)- forma parte de un proceso de intercambio en el que el voluntario entrega a la organización su ilusión y su capacidad de trabajo y ésta, a cambio, le proporciona unos objetivos en los que trabajar, un equipo donde integrarse, unos instrumentos y un reconocimiento. Desde esta perspectiva, tanto el voluntario como la organización tendrían el derecho de exigir a la otra parte, aun cuando la relación entre ambos no esté mediatizada por un contrato formal, el cumplimiento de un compromiso -de *colaboración voluntaria*- asumido. El grado de dedicación, estabilidad, especialización o responsabilidad del voluntario serían el resultado de dicho compromiso.

Sin embargo, no puede olvidarse que el voluntariado, más allá de la posición institucional que mantenga y de su naturaleza (se trata de un *recurso humano* y de *trabajo*, a pesar de las cualidades específicas que singularizan al voluntario como *persona* y como *recurso* [Petrus, 1991: 23-4]), es también una forma de acción social -por lo que aquí respecta, de ayuda al desarrollo- y, por tanto, un acto con contenido moral, que reúne una fuerte dosis de generosidad y solidaridad.

A pesar de que el voluntariado, en un sentido amplio, no sea un fenómeno reciente (sus antecedentes se remontan a la acción de algunas órdenes religiosas y, en especial, de los misioneros), es indudable que en la actualidad ha adquirido, sobre todo entre la juventud, un relativo interés y una vasta aceptación (lo que antaño era una actividad privada de beneficencia casi ha pasado a ser un compromiso social). Aunque las organizaciones no tengan la obligación de contabilizar el trabajo gratuito y, por consiguiente, sea difícil conocer la magnitud del voluntariado, los sondeos apuntan a que su crecimiento ha ido paralelo a la extensión del movimiento asociativo²³. Petrus (*op. cit.*: 107), en su estudio comparativo publicado en 1991, señala que en Gran Bretaña existen más de cinco millones de voluntarios trabajando

²³ Aunque el desarrollo del voluntariado se ha notado -a pesar de los vaivenes- en todos los países, lo cierto es que, en general, en el mundo anglosajón, en el que el Estado históricamente ha tenido menor protagonismo en materia social, está más arraigado -asumiendo a menudo formas 'corporativas'- que en las sociedades latinas (Petrus, *op. cit.*: 44).

en los distintos ámbitos sociales; en Francia, más de cuatro millones, cuyas acciones representan más de doscientos veinte millones de jornadas de trabajo²⁴; en Italia, a su vez, se contabilizan más de tres millones de voluntarios; y en la República Federal de Alemania, ya en los años 70 un 4% de la población adulta trabajaba activamente en organizaciones sociales.

En España se manifiesta la misma tendencia en cuanto a crecimiento del voluntariado, a pesar de que la situación presente aún dista considerablemente de la de nuestros vecinos europeos²⁵. A falta de otras cifras fiables, es preciso referirse a que la llamada Plataforma del Voluntariado, que agrupa a las principales organizaciones de este sector, afirma contar con más de 350 mil voluntarios (De Felipe y Rodríguez de Rivas, 1995: 84). Asimismo, las organizaciones que componen la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo - España (CONGDE) contarían con unos 10 mil voluntarios (que representan -como se ha indicado anteriormente- el 78% del personal que presta servicio en ellas), a los que cabría agregar otros pocos miles pertenecientes a otras ONG.

Por su parte, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) [1995], en una encuesta acerca de los sistemas de valores de los españoles, señala que el interés por lo asociativo en nuestro país, que se había iniciado en la transición política y había quedado algo aletargado en los años 80 -como en el resto de Occidente- a causa de la crisis de valores de la postmodernidad, adquiere un renovado impulso en los 90 (aun cuando las preferencias se inclinan hacia un tipo de organización con menor dimensión sociopolítica), sobre todo entre la gente joven, entre quienes se constata un potencial no despreciable de vocaciones de voluntariado: más de la mitad de ellos se lo ha planteado en algún momento. Además, la citada encuesta refleja que un 39% de

²⁴ Lipovetsky (1992: 141-2) escribe que, en 1989, el 18% de los franceses declaraba estar dispuesto a colaborar como voluntario en una organización de ayuda al Tercer Mundo y un 12% a participar en acciones de desarrollo en un país del Tercer Mundo. Por otro lado, más de ocho mil personas ofrecen anualmente sus servicios a *Médecins Sans Frontières*.

²⁵ El número de organizaciones de voluntarios en España también es, en términos comparativos, inferior al de la mayoría de los países de nuestro entorno. Basta observar que mientras que en Francia existe una asociación por cada 101,6 habitantes, en cambio en España (en la que, de acuerdo con las cifras del Registro Nacional de Asociaciones que maneja Azúa [1996: 283-4], había en activo, en 1994, un total de 144.221 asociaciones, de las que 10.841 serían de ámbito nacional, y unas 1.500 fundaciones) la relación es de 1:261,9 (proporción que, no obstante, es ligeramente superior a la de EE.UU.: 1:286,7). En cuanto a las ONGD, según el Directorio de la OCDE, cuando en España existían 46 organizaciones registradas (1990), en Francia había 289, en el Reino Unido 156, en Bélgica 171 y en Italia 139 (De Felipe y Rodríguez de Rivas, *op. cit.*: 84).

los jóvenes en una franja de edad comprendida entre los 15 y los 24 años pertenece actualmente a alguna asociación (en especial a grupos deportivos y a sociedades locales) y otro 24% ha pertenecido a ellas alguna vez (los porcentajes para la población adulta serían respectivamente del 31% y del 19%)²⁶.

Dichos resultados no acaban de coincidir con otras estimaciones referidas por Casado (1992: 85). De acuerdo con ellas, el 11% de los españoles han realizado actividades voluntarias en alguna organización de objeto social, con una media de 1,6 horas de dedicación. Según una encuesta realizada por FOESSA citada por este último autor (*op. cit.*: 83), el 7,4% de las familias españolas contarían con algún miembro que ejerce de voluntario (y un 18,1% de estas mismas familias contribuiría económicamente a obras sociales con regularidad). Asimismo, y según el Consejo de la Juventud de Barcelona, el 75% de los 325 mil jóvenes barceloneses habría formado parte, en algún momento, de alguna asociación (*El País*, 23-4-1999).

Por otra parte, en relación a la ayuda al Tercer Mundo, Díaz-Salazar (1996: 31-2), que reproduce los resultados de una encuesta de *Demoscopia*, advierte que a pesar de que casi la mitad de la población española (el 46%, cuando la media en la Unión Europea es del 40%) se muestra dispuesta a dedicar su tiempo en una acción concreta y determinada a favor de éstos países (un 66% se declara dispuesta a dar dinero), en cambio sólo el 18% se muestra decidida a participar en campañas permanentes de solidaridad internacional. Esta predisposición a participar es, no obstante, considerablemente superior al nivel real de pertenencia a ONGD, ya que en 1992 sólo el 5% de los españoles pertenecía a alguna.

Paralelamente, en términos económicos el peso del sector asociativo también se manifestaría en el hecho de que la riqueza que genera supone el 0,59% del PIB, proporcionando casi cien mil puestos de trabajo, que representan el 1,41% de la población activa ocupada en el sector terciario (Azúa, 1996: 287-8), aun cuando otras fuentes elevan considerablemente los porcentajes (*El País*, 4-11-1998).

No obstante, el supuesto auge del voluntariado -aunque quizás sería preferible hablar del asociacionismo- tampoco es en sí mismo casual y cabe contextualizarlo en el controvertido marco de la crisis de legitimidad que surge con el desmantelamiento

²⁶ Según otra encuesta del Ministerio de Asuntos Sociales (1995: 101), un 32% de los jóvenes habría colaborado a lo largo del año, esporádica o asiduamente, con organizaciones sin ánimo de lucro con fines sociales. Por su parte, Pérez-Soba Díez del Corral (1997: 112) cita otras fuentes que reducen el porcentaje de participación, situándolo en el 22% o incluso en el 12%, aunque éstas coinciden en señalar que una mayoría de ellos (alrededor del 54%) estaría dispuesta a pertenecer a alguna.

del Estado. El propio sistema, a la vez que promueve el individualismo, reitera el mensaje de que la sociedad civil -y ya no los poderes públicos- debe responsabilizarse de atender a los necesitados, reservando a los voluntarios un papel subsidiario que -como apunta Ferrand-Bechmann (1995: 7-31)- está llamado a despertar recelos y sospechas. Así, por ejemplo, de la exposición de motivos de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, que enuncia que los ciudadanos “reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan”, se deduce que es intrínsecamente positivo que éstos opten por ayudar y ofrecerse a los demás, a los pobres, a los desvalidos, a los mayores..., no ya a los del Tercer Mundo, sino también a cuantos viven en nuestra sociedad. Compartiendo la misma idea, la Generalitat de Catalunya, como otras tantas instituciones públicas, se ha implicado impulsando la creación del Institut Català del Voluntariat (INCAVOL), que apuesta decididamente por la formación de voluntarios a través del llamado ‘*Pla de formació del voluntariat de Catalunya*’, que incluye más de 60 cursos distintos. Asimismo, y también a título de ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona, además de organizar anualmente una muestra de asociaciones de voluntarios, inserta con regularidad publicidad en los periódicos en la que se anima a los ciudadanos a colaborar con ellas. Reza uno de ellos:

HAZTE VOLUNTARIO/A ASOCIATIVO/A

No esperes a que te construyan una vida personal y común mejor: opta por potenciarla tú mismo/a, implicándote como voluntario/a en equipos de asociaciones ecológicas, sociales, culturales, educativas... Hay 3.500!

COLABORA COMO SOCIO/A

Si no tienes tiempo para regalar, opta por dar apoyo económico a las asociaciones que te parezcan más actuales, más útiles para la vida de calidad que quieres para ti y para todos. Hazlo con generosidad. Te gustará!²⁷

La propia publicidad que aparece en el primer número de una revista cuya cabecera lleva el revelador título de *Voluntarios* (de los diecisiete anunciantes, siete son bancos que ofrecen créditos al consumo e hipotecas; también hay propaganda de otras grandes empresas nacionales, de revistas de negocios y de viajes) da una idea clara de lo que subyace en el trasfondo. En efecto, el voluntariado -y con él el asociacionismo en general- no sólo corre el riesgo nada desdeñable de manipulación

²⁷ Traducción del catalán del anuncio del Ayuntamiento de Barcelona publicado en *El País* (17-9-1999).

al quedar integrado en el sistema -tal como se ha venido recalcando- bajo la forma de asistencialismo privado, que ofrece servicios que deberían corresponder a los Estados y que los ciudadanos debieran tener como derechos, sino también el de diluirse -y ya se ha insistido en ello- en una forma más de consumo.

El voluntariado como opción ética

No puede negarse -y así ha sido señalado con anterioridad- que el voluntariado es, a pesar de todo y por encima de otras consideraciones, una actitud con contenido moral, que se caracteriza por su carga de generosidad y solidaridad. En efecto, sean cuales sean las razones profundas que impulsan al voluntario, y aun cuando éste pueda ser utilizado por el sistema, es indudable que internamente está convencido de actuar por altruismo, por compasión, por generosidad... Como señala Moratalla (1997: 53), “[l]a acción voluntaria no es el resultado de un simple cálculo de preferencias ajustadas a un querer personal de naturaleza psicológica, sino fruto de un querer propiamente moral que siempre tiene presente el horizonte de una sociedad justa”. En este sentido, participar en un proyecto de desarrollo, ayudar a un necesitado, se constituyen en ‘momentos de afirmación moral’.

Lo que llamamos actuaciones voluntarias, por tanto, tienen un sentido que se extiende más allá del carácter de la propia acción porque se realizan con una finalidad y porque no pueden desprenderse de la intencionalidad con que los agentes las realizan. Como aclara el propio Moratalla (*op. cit.*: 55), las prácticas del voluntariado no son meramente actos de voluntarismo, sino que deben identificarse como *opciones de la voluntad* de las que se apropian los agentes (que, así, a la condición de ‘actores solidarios’ añaden la de ‘autores solidarios’), convirtiéndolas en *compromisos personales*.

Aunque el *compromiso* implica que una experiencia individual devenga necesariamente experiencia compartida, sin embargo ya nos hemos referido a que no conlleva en sí mismo, en cuanto que dicho *compromiso* no es *socializado*, una renuncia radical al individualismo, sino que, por el contrario, se convierte en una de

sus manifestaciones ejemplares. En efecto, aunque el compromiso voluntario parezca marchar a contracorriente al reclamar valores como la ayuda mutua, la dedicación al prójimo, la gratuidad..., en realidad sólo es concebible bajo los parámetros de la lógica individualista que domina nuestra cultura occidental.

La ética del voluntariado carece de obligaciones y no está sujeta a sanciones (para Lipovetsky [1992] no es una moral religiosa que exija sacrificios, ni siquiera una moral laica que secularice el deber): lo que verdaderamente importa no es la *obligación*, sino el *deseo* de actuar. Ausente el imperativo del deber, la solidaridad, la compasión y la voluntad de ayudar a los semejantes quedan asociados a la *búsqueda de uno mismo*, a la promoción del *ego*, hasta el punto de que la acción voluntaria deviene "*terapéutica e identificadora*" (Moratalla, 1997: 83). Aparentemente no sólo no existe incongruencia ni contradicción alguna entre la virtud (que lleva a dirigir la mirada hacia los más necesitados) y el interés (que lleva a defender una situación personal de privilegio), sino que ambos pueden llegar a ser vistos como fines perfectamente compatibles²⁸.

Perfil del voluntariado

De los trabajos de Díaz-Salazar (1996), de Pérez-Soba Díez del Corral (1997) y de la referida encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (1995) se desprende que existe una parte de la población -principalmente jóvenes, pero también gente de otras edades- que, en mayor o menor medida, está comprometida socialmente y que, a pesar de la falta de formación y de las carencias de las propias organizaciones a la hora de canalizar la participación, desarrolla actividades solidarias, que se materializan y expresan en movimientos que discurren fuera del ámbito de lo político y de las organizaciones políticas. Sin lugar a dudas, los profundos cambios producidos en las últimas décadas en la esfera social, que han

²⁸ Aunque el agente voluntario pueda defender, en su vida particular, intereses personales, desde un punto de vista moral es valorado positivamente debido a que posee otros intereses -que se juzgan de altruistas- que escapan del ámbito privado.

obrado transformaciones en la mentalidad de las gentes, han repercutido en el modo de entender el compromiso. En tal sentido, pudiéramos convenir que los rasgos distintivos que en la actualidad mejor definen a la acción voluntaria, desprovista de los elementos caritativos de la beneficencia y del activismo político pretéritos, son -según el punto de vista de Moratalla (1997: 90-1), con el que coincidimos pese a su esquematismo- los siguientes:

1. *Privatización del compromiso.* El compromiso que se adopta con el prójimo es el resultado de una elección privada, cuyas razones han de buscarse en factores no ajenos a la propia vida privada del sujeto que se compromete (con el consiguiente peligro de *psicologización* de lo social). Se restringe al ámbito de la propia relación y no obliga a ninguna de las partes a compartir un proyecto de vida pública. El voluntario no ayuda a los demás para una finalidad distinta a la de la ayuda misma: puesto que no busca el agradecimiento, ni el reconocimiento social, ni provecho alguno -cuando más la autorealización personal-, se considera que dicha ayuda es *auténtica*.
2. *Asociacionismo afectivo.* Este compromiso *privado y desideologizado* se canaliza a través de un tipo de asociacionismo de nuevo cuño poco rígido -sin obligaciones de afiliación y militancia- y extremadamente puntual, que se revela ante circunstancias específicas y que se organiza, en general, en torno a grupos de tamaño reducido, basados en la confianza mutua, que actúan en primera persona, sacando a sus interlocutores del anonimato y dirigiéndose a ellos de *tú a tú*.
3. *La lógica de lo urgente.* La *desideologización* del compromiso conlleva situar los problemas en una dimensión ahistórica. Poco importa su raíz o sus orígenes, sólo interesa solucionar sus manifestaciones externas más evidentes de modo inmediato, sin exigir responsabilidades ni culpar a nadie.

Aunque la mayor parte de las personas que dedica su tiempo a actividades voluntarias declare actuar en nombre de los grandes ideales humanistas -y no hay razones para dudar de que, en su fuero interno, ello sea cierto-, Lipovetsky (1992: 144) piensa que, más allá del referente moral, existen otras motivaciones poderosas que influyen en el voluntario y que, a su entender, quedarían resumidas en lo que

califica como el '*placer de encontrar al otro*', en la necesidad de '*ocupación del tiempo libre*' y, por qué no, en el '*deseo de valorización social*'. Para dicho autor, no puede olvidarse que en una sociedad como la nuestra, que disuelve las redes de solidaridad históricas y destruye los lazos de sociabilidad, el voluntariado constituye una respuesta individual a una necesidad connatural de participación e integración en una comunidad, funcionando como instrumento de identificación y de valorización personal y social. Además, el servicio voluntario permite mantenerse activo, sentirse útil, llenar un tiempo vacío o un vacío existencial.

Por otro lado, otros autores -citados en Martínez Sánchez (1998: 46-7)-, basándose en estudios empíricos, resaltan el factor ideológico y el elemento religioso como motores del voluntariado. A juicio de éstos, este componente se manifestaría de modo patente en el hecho de que las organizaciones de voluntarios, lejos de ser entidades que se limitan a prestar servicios sociales, desean transmitir sus valores y creencias -que, como se ha visto, son utilizados para definir la 'misión' de la organización- a los sectores sociales a los que se dirigen.

Sin embargo, en relación a esta última apreciación, cabe señalar que aun cuando sea cierto que un buen número de voluntarios -acaso pudiera hablarse de la inmensa mayoría- posea unas firmes creencias -sean cuales sean- y que una parte nada desdeñable de ellos se relacione con sectores de la Iglesia o pueda considerarse heredera del naufragio de la antigua izquierda revolucionaria, no por ello debe quedar desautorizado el anterior enfoque *sociopsicológico*, propuesto por Lipovetsky, fundamentado en la experiencia personal de los agentes.

Las observaciones practicadas en nuestro trabajo de campo nos llevan a pensar que no influye una única causa en la decisión de dedicarse al voluntariado, sino que se reúnen diversas circunstancias y, en cualquier caso, cada voluntario tiene sus motivos particulares. En tal sentido, a través de los contactos mantenidos y de las entrevistas realizadas pudimos constatar una serie de factores múltiples que se repetían en innumerables ocasiones. Sin pretender extraer conclusiones precipitadas debido a que no se ha podido acceder a una muestra lo suficientemente significativa, los citados factores serían los siguientes: una arraigada ideología política marcadamente progresista o creencias religiosas o humanistas profundas -unas no excluyen a las otras-, unidas a una cierta insatisfacción personal (un responsable de una ONG entrevistado reconoció que entre los voluntarios de su organización había diversos casos de lo que pudiera contemplarse como 'fracaso social'), un cierto espíritu *aventurero* -en especial entre quienes cooperan en el Tercer Mundo- y, a

menudo -sobre todo entre los más jóvenes- una condición laboral precaria o falta de empleo²⁹.

No obstante, y puesto que la existencia de problemas sociales, así como la insatisfacción personal, no necesariamente deben convertirse en acicates para movilizar al voluntario (el descontento pudiera manifestarse bajo muchas otras formas), no hay que descartar como factor dinamizador la propia capacidad de atracción y movilización que, mediante políticas activas o de modo espontáneo, desarrollan las ONG -pese a que distan mucho de haber llegado a adaptar los cauces de participación a las exigencias de quienes desean participar³⁰-, sin olvidar el hecho contrastado -y comentado- de que desde el mismo sistema se han fomentado las vocaciones.

²⁹ Debido a que cada voluntario o cooperante tiene sus propias razones para serlo, resulta extremadamente difícil establecer tipologías. Moratalla (1997: 266-8), sin embargo, reúne una serie de fisonomías, en exceso estereotipadas, de las que se sirve para clasificar a quienes se dedican a la cooperación para el desarrollo en el exterior. Son las siguientes: 1. *El 'africano'*. Designa al cooperante que se muestra completamente identificado con la cultura de la sociedad en que interactúa, sea de África, Asia o Latinoamérica. Su contrastada experiencia lo ha convertido en un interlocutor inestimable para la población autóctona. 2. *El experto bondadoso*. Deseoso de expiar las culpas *etnocentristas* de los colonizadores y de los misioneros, muestra una imagen en extremo dialogante. 3. *El 'misionero'*. Trabaja junto a los religiosos y comparte su ética y sus formas de vida. 4. *El 'sesentayochista' reciclado*. Aún comparte los ideales revolucionarios de su juventud y aspira a llevar a cabo profundas transformaciones sociales por otros medios. 5. *El profesional*. Experto que hace valer en exclusiva sus competencias técnicas, sin inmiscuirse en otro tipo de problemas. 6. *El neovoluntario*. Entiende la ayuda que presta como un desarrollo de su propia personalidad y se muestra deseoso de enriquecerse con nuevas experiencias y conocimientos. 7. *El emigrante accidental* (o, utilizando el apelativo de Chambers [1983: 26-30], *'turista en desarrollo rural'*). No llega a integrarse en un medio que percibe como hostil, a pesar de que intenta aprovechar las ventajas climáticas, turísticas o económicas que se le proporcionan.

³⁰ Continúa siendo frecuente oír a jóvenes que declaran ignorar las vías que existen para participar en cooperación. Tal vez para reparar esta carencia, la ONG Solidarios para el Desarrollo, en su publicidad, pregunta abiertamente en titulares: "¿Quieres ser voluntario? ¿No sabes dónde acudir?" (véase la *figura 1* en el 'Apéndice documental'), para concluir -en otro anuncio- que "con sólo 3 horas a la semana... tú también puedes ser voluntario".

La organización del voluntariado de las ONGD³¹

Ayuda en Acción

Ayuda en Acción es una de las ONGD españolas que más activamente promueve el voluntariado. Manifiesta contar con más de 1.600 voluntarios que colaboran de una u otra forma con la entidad -entre los que se incluyen los miembros de la junta directiva, que no perciben remuneraciones-³², organizados en 90 'grupos de voluntariado' locales³³ que realizan actividades en materia de recaudación (el 45% del total), sensibilización (35%) y divulgación (20%) (*Memoria*, 1996: 21 y *Memoria*, 1998: 36)

Para Ayuda en Acción "la acción voluntaria sólo tiene cualidad ética cuando es la opción libre de un sujeto en el interior de una triple espiral: la estima de uno mismo, la solidaridad con los otros³⁴ y el compromiso por la sociedad más justa". En consecuencia, "los voluntarios de una ONG de desarrollo deben ser personas que, de forma desinteresada, colaboren con la organización a la que pertenecen en sus objetivos de trabajo" (*Boletín*, 42: 12). En 1998 se elaboró la 'Carta del voluntariado' que, según marca la ley, regula la incorporación y vinculación de los voluntarios con la organización.

³¹ En este apartado se describe la situación del voluntariado en aquellas ONGD que, tal como se ha indicado, han sido estudiadas con mayor detenimiento, haciendo hincapié en sus singularidades y rasgos distintivos.

³² En nuestro país sólo es remunerado el personal de plantilla dedicado a ejercer funciones ejecutivas y administrativas (71 personas, según datos de la CONGDE [1999a]). Por otro lado, la figura del cooperante exterior, definida en los términos antes referidos, es, salvo casos aislados, inexistente, puesto que quienes trabajan en los proyectos que se impulsan en el extranjero son asalariados (cuadros técnicos locales conocedores de la realidad e idiosincrasia de la zona) que, en número de 189 (CONGDE, *ibíd*), residen en el país en que se desarrollan.

³³ La existencia de estos grupos de voluntarios *locales*, que muchas veces se reúnen en domicilios privados, adquiere una enorme importancia debido a que -tal como reconoce la entidad- permite que la infraestructura de la organización sea la mínima imprescindible y que los gastos dedicados a personal sean también muy reducidos. En Cataluña y Baleares Ayuda en Acción cuenta con más de 200 voluntarios, distribuidos en 17 grupos extendidos por buena parte de la geografía

³⁴ El hecho de que no exista la figura del cooperante exterior supone la que la solidaridad se dirija hacia unos 'otros' a quienes posiblemente nunca será factible conocer directamente.

Los voluntarios -y, en especial, los de nuevo ingreso- se ocupan preferentemente de las tareas de recaudación e imagen -tales como participación en *stands*, en ferias..., difusión de las actuaciones, promoción del 'apadrinamiento'...-, que son las actividades que requieren más presencia de personal. Accesoriamente, también colaboran realizando labores administrativas: ofimática, traducción y documentación, edición de los boletines asociativos, etc. Los grupos de voluntariado también contactan con los socios de la organización de su zona a fin de solicitar su colaboración para acciones concretas.

En uno de sus publicaciones se escribe lo siguiente:

[Los voluntarios] juegan un papel determinante en la difusión del nombre de nuestra ONGD y en presentarla a sus colaboradores como una organización cercana, que forma parte de su realidad cotidiana a través de actividades de calle, de publicaciones en medios de comunicación, inserciones gratuitas de publicidad... Por otra parte, apoyan el cumplimiento de los objetivos económicos de Ayuda en Acción tanto a través de la recaudación directa de sus actividades, de la difusión del apadrinamiento como método de colaboración, la concesión de donativos y patrocinios de empresas locales, hasta la presentación de proyectos a los organismos oficiales de sus comunidades para su financiación. (...) En resumen, suponen la voz cercana y las manos de Ayuda en Acción en España, la posibilidad de estar presentes en multitud de localidades y de lanzar nuestro mensaje solidario. Su motivación es un fuerte componente de ilusión y confianza en la organización como medio de apoyar el desarrollo de las comunidades del Tercer Mundo y de luchar contra las desigualdades (*Boletín*, 48: 25).

Para poder actuar como voluntario es preciso que los candidatos acudan a unos cursillos de formación, que habitualmente se imparten en dos sesiones, que se organizan periódicamente en las sedes de Madrid y Barcelona.

Los voluntarios de Ayuda en Acción deben trabajar en equipo, coordinando sus acciones y asumiendo las responsabilidades que les corresponde; a la vez se les requiere que "[potencien] al máximo su creatividad a la hora de poner en marcha sus actividades para que éstas estén llenas de originalidad y se consiga el ahorro de costes y [sirvan], de este modo, consecuentemente, para satisfacer la finalidad de la organización de transmitir la mayor parte de los recursos a los proyectos" (*Boletín*, 42: 12).

Ayuda en Acción cuenta específicamente con un departamento de voluntariado cuya misión es la de coordinar el trabajo de los grupos de voluntarios constituidos,

establecer canales de comunicación con todos ellos, darles apoyo y motivarlos en el ejercicio de sus actividades. Con el fin de compartir experiencias y de formarlos y capacitarlos, anualmente organiza un 'encuentro nacional de voluntarios' (y, en Cataluña, una *'trobada de voluntariat'*). Asimismo, dispone de un consejo asesor compuesto por voluntarios de las diferentes comunidades autónomas, a través del que se institucionaliza la participación activa de este colectivo con la organización, que actúa como órgano consultivo.

Cooperacció

Aunque Cooperacció cuente con voluntarios que se dedican a labores de sensibilización, educación para el desarrollo, 'comercio justo'..., agrupándose en 'grupos territoriales' (que, en número de 12, actúan en diversos pueblos y ciudades de Cataluña) y, según sus inquietudes, en 'grupos temáticos' o 'sectoriales' ('Colombia', 'Género', 'Infancia-Brasil' y 'República Dominicana'), y que a su vez ejercen tareas administrativas y organizativas, sin embargo lo que en principio singulariza en temas de voluntariado a esta ONG -como a SETEM- y nos induce a reflejarlo en estas páginas son las llamadas 'estancias solidarias' (*'estades solidàries'*) en países de América Central, que preparan conjuntamente con la agencia de viajes 'Thalassa'. Dichas 'estancias solidarias', que se realizan durante el mes de agosto, constituyen para Cooperacció "una posibilidad de convivir con la gente del país; conocer otra realidad; contactar con las ONGs contrapartes con las que desarrollan proyectos de cooperación, en comunidades rurales y urbanas, viviendo y compartiendo su realidad; intercambiar experiencias (profesionales, formativas, humanas, etc...) entre los hombres y mujeres del Norte y del Sur; y divulgar la realidad del Sur en el Norte") (*Publicidad*). Para participar es preciso asistir previamente a un curso de formación. Los 'voluntarios', que se reúnen en grupos constituidos por un máximo de diez personas, deben hacerse cargo de los gastos de viaje y de la manutención. Se alojan en familias o locales comunitarios.

No obstante, aunque quienes participan en estas actividades lo hacen voluntariamente, es difícil que puedan ser encasillados propiamente como 'voluntarios'. En realidad, Cooperacció no utiliza dicho nombre para referirse a estas personas. Aunque no hay porque dudar de que sus motivaciones sean verdaderamente altruistas, es innegable que aquéllas, en general escasamente

preparadas, *reciben* más de lo que pueden *ofrecer*: la supuesta ayuda que prestan, en lugar de beneficiar a las comunidades receptoras, contribuye sobre todo al enriquecimiento de uno mismo con nuevas experiencias y al desarrollo de la propia personalidad. Acaso su mayor aportación al bienestar de los pueblos del Tercer Mundo se produzca *a posteriori* a través de la divulgación de los problemas de las sociedades que han podido conocer, coadyuvando a crear una conciencia social en nuestro país (de hecho, una parte considerable de quienes han participado en las 'estancias solidarias' continúa colaborando con Cooperacció).

De cualquier manera, este tipo de 'voluntario' en propiedad merece, más que cualquier otro, la calificación -reseñada por Chambers (1983: 26-30)- de 'turista en desarrollo' o, aún mejor, la de 'turista solidario'.

Intermón

Por su tamaño y presencia pública, Intermón es una de las ONG españolas a la que acuden más voluntarios. Dice contar con unos 430 (se trata de personal no remunerado estable), de los que 55 trabajarían en la sede central de Barcelona y 375 en las delegaciones, que constituyen aproximadamente el 75% de su equipo operativo (CONGDE, 1999a). A éstos deberían sumarse unos cientos más que colaborarían esporádicamente en tareas específicas. No posee voluntarios en el extranjero, ya que para la realización de sus proyectos, que por lo general son ejecutados por contrapartes locales, contratan a personal nativo. Tampoco cuenta en su organigrama con un departamento particular para la coordinación de los voluntarios, ya que éstos se integran en la estructura de la organización (en las sedes, en los comités territoriales y en los locales), desempeñando su cometido en áreas y tareas concretas.

A pesar de que que Intermón haga gala de su *profesionalidad* y aun cuando su publicidad incida prioritariamente en la captación de donaciones, buscando con el lema "juntos podemos hacer un mundo más justo" nuevos socios-colaboradores que las aseguren con regularidad, no es menos cierto esporádicamente ha reclamado voluntarios para la realización de algunas campañas, con leyendas como la siguiente:

Colabora: Hazte voluntario de nuestra campaña. Nos ayudarás a conseguir un futuro mejor para las poblaciones del África subsahariana. Ponte en contacto con cualquiera de nuestras sedes (...) (*Publicidad*)

I. Carreras, director general de Intermón, declaraba en una entrevista fechada en 1996 que a la gente que desea colaborar con la organización habitualmente se le ofrece hacerlo en los programas de sensibilización y de educación que se realizan en España, en campañas específicas, en sus tiendas de 'comercio justo', o en los departamentos en labores de apoyo técnico o económico. Proseguía con estas palabras:

Quienes quieren colaborar con Intermón deben ponerse en contacto con nuestras sedes. Allí siempre hay una persona responsable de acogida de voluntarios, que les hace una entrevista y relaciona sus capacidades con las necesidades de la institución. Los voluntarios pueden ser personas con mucha experiencia profesional o que carecen de ella; ello está en función del tipo de labor. Los hay que requieren poca dedicación y otros que piden mucha más. Creo que el perfil puede ser bastante variado y diverso, e Intermón está interesado en recibir la aportación de cualquier persona que tenga deseos de colaborar y dedicarle un mínimo de tiempo (*Funció Pública*, s/n: 22).

Manos Unidas

Manos Unidas manifiesta contar con más de 15.000 voluntarios -cifra que la situaría, de manera destacada, a la cabeza de las ONGD españolas-, de los que 290 prestarían sus servicios en la sede central de Madrid y el resto en las delegaciones territoriales (CONGDE, 1999a). A pesar de que esta cifra se nos antoje algo exagerada, ya se ha aclarado que Manos Unidas, como entidad vinculada a la Iglesia católica, es capaz de atraer a su seno a un número considerable de fieles que asisten a los servicios religiosos.

Esta capacidad de influir poderosamente en un determinado segmento social resolvería la paradoja de que la primera ONGD española en número de voluntarios no lleve a cabo políticas activas con el ánimo de captarlos. En efecto, sus campañas publicitarias, en las que se repiten lemas como "depende de ti" o "tú lo haces posible", van destinadas a conseguir donativos o socios-colaboradores que contribuyan regularmente con sus cuotas, pero en cambio no buscan de manera explícita y patente -al no tener necesidad- aportaciones en forma de trabajo voluntario.

Los voluntarios que se incorporan a la organización realizan, principalmente, cuestaciones y tareas auxiliares -por su condición, es de suponer que, en general, el voluntario de Manos Unidas sea una persona poco preparada, pero muy entregada-,

aunque también algunos se encargan de prestar apoyo técnico a los proyectos o de otras labores especializadas que requieren conocimientos específicos. Su trabajo lo coordina el departamento de recursos humanos a través de un área constituida para este fin, a pesar de que, dadas las dimensiones, sean las delegaciones territoriales las que, en última instancia, asuman este papel.

Médicos Sin Fronteras

Para Médicos Sin Fronteras la oposición que se plantea entre la figura del 'voluntario' y la del 'profesional' es artificial y, en cualquier caso, carece de sentido en el marco de su organización. En efecto, a pesar de que Médicos Sin Fronteras cuente en la oficina central de Barcelona y en las delegaciones españolas con voluntarios (personal no remunerado estable) en sentido estricto (45 y 30 personas respectivamente [CONGDE, 1999a]), que colaboran con la plantilla de contratados (64 personas) en las tareas administrativas y en la supervisión de los proyectos, de hecho los sanitarios y técnicos nacionales que ejercen en el extranjero (aproximadamente un centenar³⁵), aún sin dejar de ser de uno u otro modo voluntarios, también serían profesionales, ya que reciben una remuneración (unas 200.000 pesetas mensuales) por su trabajo. En una conversación mantenida con la que era vicepresidente de Médicos Sin Fronteras, ésta precisaba que la condición de voluntarios de los cooperantes era indiscutible, ya que pese a trabajar en unas condiciones muy precarias -incluso a veces arriesgando su seguridad física- aceptaban cobrar unos salarios relativamente inferiores a los del mercado³⁶.

Nuestra interlocutora nos reveló que, en general, el 'voluntario-profesional' de Médicos Sin Fronteras está fuertemente comprometido y tiene una elevada

³⁵ En la ejecución de los proyectos, junto a los cooperantes españoles y de otras nacionalidades, trabaja personal local contratado, en número aproximado de 550 (CONGDE, *op. cit.*).

³⁶ Cuando se preguntó a nuestra interlocutora si no podía suponer una contradicción el hecho de que el nivel de vida del cooperante, pese a la limitación de los ingresos que perciben, fuera muy superior al de la población a la que asiste (como ejemplo extremo le fue comentado el caso, que nos había sido relatado, de un cooperante destacado en Kenia a quien fue regalada una botella de champaña francesa por su aniversario), contestó que se debía tener en cuenta que su situación era transitoria y que, como tarde o temprano debía retornar a su país de origen, se le debían proporcionar medios económicos suficientes para garantizar el regreso. Aún así, comentó que algunas actitudes deberían reprobarse y que ella misma, en circunstancias singulares, se había visto obligada a expulsar a algún miembro.

conciencia social, aunque reconoció que, a semejanza de lo que acontece con otras ONG, también se ofrecen personas con problemas de adaptación que buscan hallar un sentido a sus vidas, a los que se procura ayudar integrándolas en algún proyecto.

El '*voluntario-profesional*' que actúa en un proyecto que se desarrolla en el exterior debe comprometerse por un periodo mínimo de seis a doce meses. No es indispensable ser experto en medicina tropical o en salud pública y comunitaria para trabajar en ciertos proyectos, aunque se considera siempre un valor adicional en un proceso de selección, que se realiza desde el departamento de recursos humanos, en el que se valoran aptitudes y competencias. Puesto que se reconoce que la formación preceptiva recibida por el personal sanitario es claramente insuficiente para actuar en países con pocos recursos o en zonas en conflicto, la propia ONG se encarga de instruirlo, impartiendo no sólo conocimientos técnicos específicos, sino también organizativos. Así, como aclara Pérez (2000) -a la sazón director de formación en España-, se *invita* a los voluntarios, antes de que marchen, a un curso en el que, aparte de presentar la organización, se explican las condiciones de vida y de trabajo en el terreno y se les informa de los protocolos y recursos utilizados en sus proyectos. A medida que estas personas adquieren experiencia y responsabilidad, esta primera formación se va completando con otros cursos especializados en gestión de proyectos de emergencia, nutrición, vacunación, epidemiología, cirugía de guerra, saneamiento, mecánica, capacitación, dirección y administración... Estos cursos suelen ser cortos debido a la necesidad de no demorar la incorporación de los participantes en los proyectos. En ocasiones, se ayuda financieramente al personal experimentado para que realice cursos externos que tengan un interés estratégico para la organización (salud pública, acción humanitaria, economía de la salud...).

Aunque las actividades específicas de los puestos dependen del tipo de proyecto, por lo general se precisa el concurso de médicos, enfermeros y matronas, logistas, administradores financieros y, de un modo menos sistemático, cirujanos, anestesistas, epidemiólogos, técnicos de laboratorio, etc. El trabajo se realiza en equipo (es imprescindible el conocimiento de algunos de los idiomas de mayor difusión internacional).

Médicos Sin Fronteras, como otras muchas ONG, reclama exclusivamente en su publicidad que la gente apoye la labor humanitaria que realizan a través de donaciones económicas (sean aportaciones puntuales o las regulares de los '*socios-colaboradores*'), desdeñando solicitar la incorporación de voluntarios.

Medicus Mundi

Medicus Mundi es una de las ONG españolas que en teoría más importancia da al voluntariado, hasta el punto -como nos manifestó su jefe de comunicación en Cataluña- de que en sí misma se considera básicamente como una organización de voluntarios, que prefiere potenciar esta condición -que se contempla como algo intrínsecamente positivo- a admitir abiertamente la profesionalización, aun a costa de impedir un mayor crecimiento de la entidad. “Voluntarios, un paso adelante en nuestra trayectoria” -reza uno de sus lemas.

Para Medicus Mundi, los voluntarios deben plantearse como objetivo “contribuir a la sensibilización de los jóvenes hacia los problemas que padece el Tercer Mundo; difundir los proyectos y acciones [de MM] en nuestro país para concienciar a la mayor parte de la población (...); [y] contribuir a potenciar el compromiso solidario personal, indispensable para el progreso de los pueblos” (*Circular interna*).

No obstante, en su seno coexisten los voluntarios con los profesionales. Según datos de la CONGDE (1999a), Medicus Mundi cuenta en España con 445 voluntarios, 15 en la oficina central y el resto en las delegaciones territoriales, y con 57 asalariados. En Cataluña, por su parte, poseen 137 voluntarios (50 en Barcelona -aunque sólo 15 de ellos participan en las actividades con regularidad-, y el resto distribuidos en los grupos que se han constituido en Figueres, Lérida, Terrassa...), contra 7 personas contratadas. Los miembros de la junta directiva también son voluntarios por cuanto no reciben remuneración alguna por el cargo. A su vez, en las sedes de los proyectos en el extranjero cuentan con 870 voluntarios locales, que colaboran con los cooperantes españoles (médicos, enfermeras, farmacéuticos, biólogos, logistas que, en número de 82, han sido contratados para un periodo mínimo de dos años) y con los asalariados locales (1.976) (CONGDE, 1999a).

Medicus Mundi, por tanto, no envía voluntarios al extranjero para estancias breves. Éstos desempeñan sus actividades en nuestro país, dando apoyo a la infraestructura asociativa en temas administrativos, redacción, prensa y publicaciones, difusión (participación en campañas), seguimiento y evaluación de proyectos, etc.

Un estudio elaborado por la propia asociación en Cataluña permite dibujar el perfil del voluntariado de Medicus Mundi en aquella comunidad: se trata básicamente de mujeres con una edad comprendida entre los 18 y los 48 años, que desempeñan su actividad profesional en el sector sanitario y que han sido ‘reclutadas’ merced al

contacto personal, principalmente a través de los compañeros de trabajo, o gracias a las actuaciones del departamento de comunicación. En su escala de valores predominan los calificados como 'materialistas' (libertad, justicia y paz) frente a los 'postmaterialistas' (solidaridad, ecología...); posee una visión pesimista acerca de las 'perspectivas de evolución del Tercer Mundo'. Un 24% de dichos voluntarios, pese a los imponderables de la falta de tiempo libre, pertenece a otras ONG (*Butlletí*, 95: 4-5).

SETEM

Hablar en este caso del voluntariado supone, en primer lugar, referirse a los 'campos de solidaridad' que se organizan con el objetivo -tal como se manifiesta en un folleto- de brindar a los jóvenes "[l]a posibilidad cada año de conocer directamente los países del Sur a través de las organizaciones que los acogen, de comprender las causas de su situación injusta y de adquirir un compromiso desde nuestro país para hacer un mundo más igualitario y habitable"³⁷. En el mismo folleto se escribe lo siguiente:

Los Campos de Solidaridad de SETEM son una oportunidad para acercarnos a las inquietudes de los hombres y mujeres de los países del Sur. Conviviendo en el interior de una familia, trabajando con un grupo de campesinos, sintiendo como propias las dificultades de un campamento de refugiados... siempre en contacto con sus organizaciones locales en lucha por unas condiciones de vida justas.

Más allá del viaje y la estancia en un país del Tercer Mundo (en los meses de julio o agosto), el programa de 'campos de solidaridad' de SETEM es un ciclo que también comprende un periodo de formación previo (obliga a superar un curso de 40 horas y a participar en reuniones de reflexión y debate) y una etapa posterior de difusión y sensibilización a desarrollar en el propio país (el participante debe comprometerse, a lo largo del año siguiente, a organizar actividades para dar a

³⁷ Cuando nos hemos referido a las 'estancias solidarias' de Cooperacció ya se ha señalado que, en propiedad, quienes participan en estas actividades no debieran ser considerados 'voluntarios', sino en el mejor de los casos '*turistas solidarios*'. SETEM en ningún caso se refiere a ellos como voluntarios. Como en el caso de Cooperacció, los gastos del viaje van a cargo de los participantes (los pasajes aéreos son tramitados por la propia ONG).

conocer la experiencia vivida con la finalidad de sensibilizar a otras personas sobre la situación del Tercer Mundo).

Desde que se inició en 1991 la experiencia de los 'campos de solidaridad', más de 4.000 jóvenes españoles (de los que aproximadamente la mitad son catalanes) han podido viajar a más de 30 países del Tercer Mundo, no sólo de América Latina, sino también de Asia (Bangladesh, Filipinas y Nepal) y África (Camerún, Congo, Costa de Marfil, Chad, Guinea Ecuatorial, Kenia, Rwanda y Togo).

Asimismo, SETEM ofrece a quienes hayan concluido el programa de los 'campos de solidaridad' la posibilidad de convertirse en 'voluntarios de larga duración' (el periodo mínimo es de un año) para colaborar en proyectos de cooperación que se desarrollan en países del Tercer Mundo. SETEM cuenta con 34 voluntarios de este tipo (CONGDE, 1999a), a los que coordina, a nivel organizativo, un departamento denominado 'Consejo del voluntariado de larga duración'.

Por último, SETEM también posee voluntarios en sus oficinas, que realizan labores administrativas y de apoyo técnico a los proyectos o que se dedican a la promoción del llamado 'comercio justo' (sea mediante la venta directa de artículos, que constituye la primera fuente de ingresos de la organización, o colaborando activamente en las campañas) o a otras actuaciones de sensibilización³⁸.

5. Proyectos y otras actuaciones

³⁸ El *activismo* de los voluntarios de SETEM, su perseverancia en la venta de camisetas u otros artículos con el anagrama de la organización, sus campañas publicitarias y el carácter de los cursos de formación de los voluntarios, que suelen realizarse los fines de semana -y de los que alguien aseveró que "guardan semejanza con los antiguos ejercicios espirituales"- tal vez hayan contribuido -y así nos lo reconoció, aun estando profundamente en desacuerdo, el jefe del departamento de 'campos de solidaridad' en Cataluña- a que esta ONG sea designada entre sus críticos con el nombre de '*SECTEM*', dando así a entender que posee connotaciones *sectarias*.

Del conjunto de actuaciones que llevan a cabo las ONGD, los proyectos de desarrollo constituyen la parte más relevante, trascendente y compleja: son, de algún modo, la razón última, el peldaño final del resto de las actividades de la organización.

En apartados anteriores ya se ha insistido en que, en general, los proyectos de las ONG se caracterizan por su marcado asistencialismo y por suplir a las administraciones públicas en sus obligaciones. Por otro lado, se ha esbozado una tipología de las ONGD españolas en función de los proyectos que realizan, atendiendo a la clase de acciones que desarrollan, los sectores de población a los que se dirigen, el volumen de recursos que movilizan... De este modo, se ha observado que aunque los proyectos de un buen número de ONG -especialmente las más relevantes- intentan abarcar la mayoría de los sectores o campos temáticos (agricultura y alimentación, capacitación, educación, salud, infraestructuras y vivienda, emergencias...), cada vez es más destacada la presencia de ONG *profesionales* (tales como Médicos Sin Fronteras o Educación Sin Fronteras) que se especializan en ámbitos de actuación concretos. También se ha advertido que a pesar de que los proyectos, por lo común, intentan atender al mayor número de población, algunas ONGD centran sus actuaciones en grupos específicos (indígenas, infancia, refugiados...). Asimismo, se ha comentado que, desde el punto de vista geográfico, los principales destinatarios son los países de habla hispana (tal como se ha referido, la CONGDE [1999a] señala que casi el 60% de los proyectos gestionados por las ONGD federadas tendrían este destino). Por último, se ha podido ver que la mayor parte de las ONGD españolas se dedican a impulsar proyectos de desarrollo con un contenido genérico, aunque unas pocas entidades importantes (MPDL, Cruz Roja, Solidaridad Internacional, Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo...) dedican un porcentaje elevado de sus recursos a ayuda de emergencia.

En este apartado se analizará, de un modo específico, el carácter de los proyectos y de las actuaciones que llevan a cabo las ONG estudiadas. Sin embargo, y con carácter previo, es menester reflexionar, ni que sea brevemente, acerca de las causas que llevan a una ONG a actuar de uno u otro modo y en uno u otro lugar, y analizar las implicaciones que se derivan. Ello supone preguntarnos cómo se decide -y quién decide- el destino de los recursos, según qué criterios y de qué forma, y qué consecuencias tiene. ¿Poseen las ONG libertad suficiente para actuar a su antojo o, por el contrario, son instancias exteriores, ajenas a las mismas, las que, en última instancia, disponen?

Dejando por un momento a un lado cualquier consideración cualitativa de los proyectos, parece estar fuera de toda discusión que éstos están sujetos a condicionantes, relacionados con la propia naturaleza de la intervención, que reducen las posibilidades de elección.

A grandes rasgos, y en función del tipo de factores que condicionan el desarrollo de las actuaciones, es posible distinguir cuatro clases de proyectos (no excluyentes):

1. *Proyectos económicamente afectados.* Son los que están sujetos a la voluntad de las instituciones que proporcionan los recursos, que vinculan la financiación a la realización según sus criterios. A pesar de que la afectación económica de los proyectos suele ser muy habitual, las ONG tienden a negarlo, asegurando que no tienen ataduras de ningún tipo y que poseen la mayor libertad de actuación. Si la mayoría de los proyectos gestionados por las ONG españolas tienen como destino países de América Latina -que no están entre los más pobres y necesitados del planeta- no es sólo por los vínculos culturales e idiomáticos que nos unen, que sin duda existen y son poderosos, sino también porque las administraciones públicas españolas -la primera fuente de financiación de nuestras ONG-, por razones políticas, subvencionan con preferencia estos proyectos (hasta cierto punto, las ONG actuarían a semejanza de empresas subcontratadas por las administraciones).
2. *Proyectos que apoyan a colectivos afines.* Ejecutados con la colaboración de contrapartes locales que sintonizan con el ideario de la ONG que impulsa el proyecto. Aunque las ONG suelen declarar que acuden en ayuda de los grupos más necesitados, de hecho favorecerían a aquellos grupos política o ideológicamente afines.
3. *Proyectos que surgen de la propia necesidad de ejecución del presupuesto.* Puesto que en el mundo no lucrativo un buen gestor no es quien consigue ahorrar, sino quien gasta hasta la última peseta de que dispone -sólo así se justifican los ingresos-, este razonamiento lleva a impulsar proyectos cuya legitimidad pudiera resultar cuanto menos discutible desde un punto de vista social y que, siguiendo la lógica anterior, tenderían a beneficiar a los referidos grupos o colectivos afines.
4. *Proyectos o actuaciones que 'venden',* en especial todas aquellas relacionadas con situaciones de emergencia publicitadas por los *mass*

media. Ya se ha mencionado que en el mundo de la cooperación una ONG *existe* y, por lo tanto, supuestamente es merecedora de financiación, sólo en la medida en que sus acciones llegan a ser conocidas merced a su divulgación a través de los medios de comunicación (las propias acciones solidarias son valoradas más por el número de personas y recursos que involucra que por sus resultados). Esta necesidad de protagonismo puede provocar que cualquier tragedia movilice a un ingente número de ONG cuya implicación anterior en las partes del mundo en las que se ha producido la emergencia haya sido mínima³⁹. Incluso las actuaciones de las organizaciones que con más ahinco combaten la ‘pobreza estructural’, necesitadas igualmente de acceder a la financiación, están mediatizadas por las exigencias publicitarias, viendo así menguada su libertad de elección y de acción.

Pero, sin duda, los factores que se han citado que condicionan el proyecto (la afectación económica, los vínculos y dependencias que construye, las exigencias presupuestarias, la mediatización...), además de conformar su fisonomía, también llegan a alterar negativamente -al contemplar argumentos ajenos la naturaleza de los problemas que trata de resolver-, la calidad del mismo, tal como evidencian los resultados de numerosos estudios.

En el capítulo 2, por ejemplo, ya nos hemos referido a que algunas evaluaciones independientes de proyectos realizados por ONG europeas indican que las estrategias competitivas que desarrollan, la rivalidad entre ellas para recaudar fondos, la precipitación de las actuaciones..., que reflejan los modos en que opera una cooperación incapaz de afirmar su razón de ser, empañan los resultados finales: como se ha revelado, un rasgo común en muchos proyectos es la falta de independencia financiera y de sostenibilidad (Fowler y Biekart, 1996).

Por su parte, los proyectos impulsados por las ONG españolas contienen, en el mejor de los casos, deficiencias semejantes a las descritas. Valga también como ejemplo la evaluación que el Centre d’Estudis Africans (1999) realiza de 27 proyectos impulsados en África que han contado con subvenciones de la Generalitat de Cataluña. Los analistas señalan que sólo en 7 de ellos no se han detectado anomalías

³⁹ Ya se ha comentado que los medios de comunicación no sólo *crean* la tragedia al convertirla en noticia, sino que son también los responsables de transformar en *protagonistas* de la ayuda humanitaria a colectivos específicos -acaso buscando una *rentabilidad* publicitaria-, generando a su alrededor un cierto ‘efecto atracción’ que redundo en cambio en detrimento de otras poblaciones.

dignas de consideración. En 5 de los casos estudiados los defectos se juzgan de graves: en 3 se opina que hay razones suficientes para dudar de la viabilidad de los proyectos; y en los restantes se duda de la propia capacidad de gestión de las ONG responsables de los mismos. En relación a uno de los proyectos considerados (localizado en Guinea Ecuatorial) se destaca que la única fuente de financiación de que dispone es la subvención de la Generalitat; y de otras iniciativas (localizadas en la propia Guinea Ecuatorial, en Benin y en la República Centroafricana) se estima que carecen de sentido en el contexto de la cooperación y que tal vez deberían plantearse como una inversión privada. En un buen número de casos se precisa que se respeta escasamente la idiosincrasia e intereses de las poblaciones beneficiarias y que los objetivos perseguidos no se adecuan a las necesidades locales. Asimismo, se detalla que en ocasiones errores en el diseño han impedido el desarrollo correcto del proyecto (se cita el fracaso de una granja construida en Costa de Marfil al no haber sido prevista la falta de suministro eléctrico) y que, en otras circunstancias, a pesar de la corrección técnica del proyecto, la precipitación con que se ha desarrollado ha motivado que quedara infrutilizado.

En resumidas cuentas, las causas de tanto desatino hay que empezar a buscarlas en la naturaleza del proyecto, incapaz de superar la contradicción que supone deber su misma existencia a factores que lo subordinan y supeditan y restringen su desarrollo. Pero si aquél, para existir, debe aceptar limitaciones, a la vez también se debe reconocer que muchos proyectos innecesarios o, al menos, mal planteados, sólo existen en la medida en que son financiados (es decir, en la medida en que permiten a la ONG conseguir dinero).

Cuando se trata de plantear y realizar una actuación, sea cual sea el proyecto (a pesar de que el esquema propuesto es especialmente válido en relación a las ayudas de emergencia, es también extensible a la mayor parte de las situaciones), las ONG funcionan de acuerdo a un plan que sigue unos ritmos secuenciales que pasan por

- a) definir una crisis (una situación de padecimiento);
 - b) establecer la necesidad de intervención, esto es, una obligación de proporcionar ayuda, para solucionarla;
-

- c) realizar un llamamiento para recaudar recursos económicos;
- d) la concesión de la ayuda (intervención).

Un fenómeno central de la cooperación para el desarrollo, común a todas las formas de *caridad* modernas, es el 'ciclo de las causas': las 'causas' surgen, tienen una considerable presencia mediática y, como cualquier objeto de consumo, pierden pronto su vigencia -se 'consumen'- y caducan, en espera de la proyección de una nueva 'causa'. Todo lo que se define como una 'urgencia social' puede traducirse en términos de 'gran causa', que implica la concentración sobre una misma realidad de una compasión intensa y de una elevada movilización financiera.

Aunque sin duda existen ONG que, debido a la mayor regularidad y seguridad de sus ingresos, así como a su idiosincracia, no están ceñidas a circunstancias y acontecimientos episódicos, sin embargo cabe darse cuenta de que la construcción, a nivel discursivo, de una situación de crisis continúa siendo el mejor reclamo para conseguir la *fidelización* de los donantes a la causa que sostienen. Además, cabe pensar que tras la lógica descrita subyace la necesidad de *fabricar* y reproducir la ayuda, es decir, de renovar las actuaciones y condiciones que permiten la intervención en el exterior y, en consecuencia, de reproducir el propio esquema organizativo. A pesar de que sobre el papel se pueda afirmar que el ideal de una ONG es morir (señal inequívoca de que el objetivo por el que ha nacido, esto es, la solución de determinados problemas, ha sido satisfecho), de hecho cualquier organización tiende, inherentemente, a la autoreproducción: su dinámica interna, que incluye el conjunto de sus actuaciones, va encaminada a conseguir su finalidad autoreproductiva.

Aparte de que los propios proyectos que impulsan las ONGD puedan ser en sí mismos actos de concienciación pública, la mayor parte de ellas -el porcentaje se cifra entorno al 75%-, además, manifiesta realizar tareas específicas de sensibilización social y de educación para el desarrollo.

No obstante, cabe señalar que, en general, las ONGD dedican su mayor esfuerzo a los proyectos de desarrollo, tratando de ser eficaces en la implementación

de los mismos, y en cambio sitúan las campañas de sensibilización, al menos cuando no tienen por finalidad recaudar donaciones, en un evidente segundo plano⁴⁰.

Esta actitud no es exclusiva de nuestro país, hasta el punto de que en un informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), fechado en 1994, se llegaba a aconsejar a las ONG que olvidaran el exclusivo interés recaudatorio de sus acciones de sensibilización y dedicaran sus desvelos a la labor pedagógica y educativa, dando a conocer los problemas del subdesarrollo y promoviendo en la población los valores solidarios y humanitarios (Peredo Pombo, 1999: 155-8).

Para realizar sus actividades en materia de sensibilización, las ONGD utilizan distintos instrumentos en función de los destinatarios y de los recursos económicos de que disponen. No obstante, todas ellas suelen coincidir en los siguientes elementos:

- información periódica a los socios
- campañas de 'educación para el desarrollo', mayoritariamente dirigidas a la juventud y desarrolladas en ámbitos reducidos
- difusión de publicidad u otros materiales informativos a través de diversos canales (aunque este medio todavía no ha sido suficientemente explotado).

Descripción de las actuaciones de las ONGD⁴¹

Ayuda en Acción

El objetivo final que buscan los proyectos de Ayuda en Acción -tal como declara su ideario- es el 'desarrollo integral' de las comunidades beneficiarias. Ello supone que "se trabaja en la misma zona y al mismo tiempo aquellas áreas que hacen posible que mejore la calidad de vida de las comunidades: educación, sanidad, organización comunitaria y producción" (*Dossier de Formació per a Voluntaris/es*: 16).

⁴⁰ Peredo Pombo (1999: 159), para resaltar las contradicciones de la labor de sensibilización, advierte que aun cuando las campañas abiertas emprendidas por ONG con pocos recursos puedan influir en un determinado sector de la sociedad, a la postre serán las ONG mayores las que acaben beneficiándose del trabajo realizado, ya que, debido a que la gente confía en lo que más conoce, serán las que acaben recaudando más fondos.

⁴¹ En este apartado se describen las formas de actuar de algunas de las ONGD que han sido estudiadas con mayor detenimiento, haciendo hincapié en sus singularidades y rasgos distintivos.

Puesto que Ayuda en Acción cuenta con un elevado grado de libertad en la disposición de los recursos gracias a la fórmula del ‘apadrinamiento de niños’, en teoría tiene capacidad para elegir los proyectos que desea realizar. Existen dos condiciones fundamentales que influyen en la decisión de acudir o no a una zona de trabajo: a) por un lado, la existencia de altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición, elevados índices de analfabetismo, acceso limitado al agua potable, a servicios de salud, etc.; b) por otro lado -y paradójicamente-, la existencia de recursos mínimos en la población donde se va a trabajar, puesto que “en una población desposeída absolutamente de cualquier recurso es imposible plantear un trabajo de desarrollo a medio-largo plazo (...) [Estas comunidades deberían] “ser atendidas, en primera instancia, por organizaciones de ayuda humanitaria de emergencia”⁴².

Los proyectos de Ayuda en Acción se desarrollan en 5 etapas, que quedan definidas del siguiente modo:

1. Selección de las zonas de trabajo (Ayuda en Acción cuenta para ello con la colaboración de agentes que contribuyen en la toma de decisión).

2. Apertura: Se inician aquellas actividades que se detectan como prioritarias, dando voz a la comunidad en la decisión. Debido a que es posible que “lo que desde aquí podemos creer que es una necesidad prioritaria, no tenga nada que ver con lo que ellos realmente necesitan, [por esto] cuando Ayuda en Acción llega a una determinada región, lo primero que promueve es que ellos mismos se organicen para que puedan expresar claramente sus opiniones y se involucren directamente en el proyecto”.

3. Desarrollo: En esta fase se procede a establecer un compromiso formal a largo plazo con las comunidades, iniciándose asimismo la financiación del proyecto a través del sistema de ‘apadrinamiento’.

4. Consolidación: En esta fase se van asentando las infraestructuras, a la par que se realiza la evaluación y seguimiento de las actividades emprendidas. Periódicamente el departamento de programas recibe los informes de seguimiento, que constan de una parte narrativa en la que se explica cómo se desarrolla el proyecto y una parte contable, en la que se detallan los gastos por partidas, utilizada para rendir cuentas a socios y auditores⁴³.

⁴² Esta cita, así como las siguientes mientras no se especifique lo contrario, corresponde a información publicada en la página web de Ayuda en Acción (www.ayudaenaccion.com).

⁴³ En el caso de que un proyecto sea financiado por un organismo público, el departamento de financiación oficial redacta los preceptivos informes -intermedios y finales- y se recopilan las facturas para justificar los gastos.

5. Salida: Una vez alcanzados los objetivos que permitan el autosostenimiento de las acciones emprendidas sin la presencia externa (se desea que “cuando el proyecto finalice, la propia comunidad pueda valerse por sí misma”), las mismas comunidades, la ONG local que actúa como contraparte y Ayuda en Acción acuerdan la finalización formal del proyecto. Aún así, una vez concluida esta fase se sigue realizando un cierto seguimiento para medir el impacto ambiental y social del trabajo realizado.

El deseo de Ayuda en Acción es diseñar sus proyectos con la participación de los beneficiarios. Según se declara, “el trabajo de Ayuda en Acción está basado en el conocimiento de las capacidades propias de las comunidades y en los recursos de que disponen, reforzándolos y generando nuevas soluciones, respetando siempre su identidad cultural, sus tradiciones y sus valores. (...) [S]in el apoyo e interés de la comunidad el proyecto se vendría abajo”. Por todo ello, y con el ánimo de fortalecer la organización comunitaria, procura cooperar con contrapartes constituidas por ONG locales o -debido a que sus proyectos preferentemente se dirigen al medio rural, a pesar de que también trabajen en áreas suburbanas- por organizaciones campesinas. Abundando en estos principios, la entidad tiene por norma -tal como se ha comentado- trabajar con cuadros técnicos del país conocedores de la realidad de la zona y de la idiosincracia de la población.

Los proyectos se diseñan a medio o largo plazo (entre 10 y 15 años, aunque lo habitual son 12)⁴⁴, que se considera que es el tiempo necesario para poder crear una infraestructura y facilitar su mantenimiento. Sin embargo, no disponemos de información fidedigna que permita asegurar el éxito y la perdurabilidad de los proyectos. No obstante, aún teniendo presente que los responsables de cualquier organización tienden a justificarse y, por consiguiente, a valorar positivamente su labor, se desean destacar las palabras del presidente de la entidad en las que afirma que si bien a lo largo de 15 años de andadura los resultados, en la mayoría de los

⁴⁴ En un boletín se citan las siguientes palabras de un responsable de proyecto: “[A diferencia de otras ONGs] Ayuda en Acción tiene la enorme ventaja de permitir a los responsables de los proyectos programar las actividades de desarrollo a largo plazo: 12 años, y que así se pueda trabajar con eficacia. Las otras ONGs suelen financiar necesidades puntuales que, aunque urgentes y necesarias, no posibilitan un programa de desarrollo y asistencia eficaz” (*Boletín*, 43-44: 3).

casos, han sido satisfactorios, también ha habido “dosis de impotencia y frustración a veces” (*Memoria*, 1996: 5)⁴⁵.

En sus proyectos, el trabajo de Ayuda en Acción incide en los siguientes ámbitos: agricultura y ganadería, salud, alimentación, educación y capacitación, desarrollo urbano, vivienda e infraestructura.

Los proyectos agrícolas y ganaderos buscan básicamente el incremento de las producciones y la diversificación de los cultivos -incluyendo los de tipo experimental-, la mejora del ganado y de los pastos, el aprovechamiento de los recursos naturales y el combate contra la deforestación (en tiempos recientes se ha pasado a dar un énfasis especial a los programas medioambientales, preconizando la aplicación de sistemas sostenibles desde un punto de vista ecológico).

Buscando la implicación de la población local, Ayuda en Acción se inclina a impulsar aquellos programas agrícolas de ámbito colectivo que involucren al máximo número de personas de la comunidad (las cooperativas de producción se constituyen en una de las fórmulas defendidas). Asimismo, impulsa la incorporación de la mujer en el mundo laboral. La participación comunitaria en las tareas productivas debe traducirse no sólo en “un incremento del ingreso familiar”, sino también en “el aumento de la autoestima” y “el mejoramiento general de las condiciones de vida” (*Memoria*, 1996: 6).

Uno de los instrumentos en materia económica más celebrados por Ayuda en Acción es el ‘microcrédito’, que consiste en prestar capitales a un interés inferior al del mercado, con carácter rotativo: los préstamos concedidos deben ser devueltos en metálico o, en ocasiones, en especie, renovándose la línea de crédito a medida que

⁴⁵ A pesar de que generalmente Ayuda en Acción, como cualquier organización, rehuye hablar de los errores cometidos en sus proyectos, un miembro de la entidad expuso dos ejemplos ilustrativos de sendos fracasos -y que ya han sido comentados en el capítulo 2- que se relacionan con la cuestión del suministro de agua. En uno de los casos, un proyecto realizado en una aldea de la India que pretendía instalar conducciones de agua potable en los hogares, hubo de ser interrumpido porque las mujeres -las amas de casa- estropeaban reiteradamente los grifos debido a que preferían ir a recoger el agua en la fuente, puesto que éste era el único lugar en que podían reunirse libremente. En el otro caso, referido a otro proyecto destinado a potabilizar el agua en una población de Ecuador, hubo de posponerse la actuación, aun a pesar de que de su realización dependía en buena medida la salud de los habitantes, porque éstos daban mayor prioridad a la construcción de una escuela, debido a que así las mujeres podían dejar a sus hijos bajo la custodia del maestro y de este modo podían dedicar el mayor tiempo disponible a trabajar e incrementar los ingresos familiares. Tal y como reconoció el citado responsable de Ayuda en Acción, ambos ejemplos demostrarían que es desaconsejable llevar a cabo proyectos sin conocer profundamente la idiosincracia local y sin saber cuáles son

se amortiza el capital. A pesar de que pueden concederse créditos individuales, en principio se procura que sea beneficiaria la comunidad entera, decidiendo en qué debe destinarse el capital percibido. El importe del dinero prestado suele ser inferior a la cuantía de la inversión prevista, lo que obliga a que los campesinos deban arriesgar una porción de sus ahorros en la financiación del proyecto, hecho que se juzga en términos positivos debido a que de este modo se asegura un mayor grado de compromiso por parte de los beneficiarios (*Boletín*, 42: 6-7).

Los proyectos en materia de salud y saneamiento, por otro lado, inciden en aspectos como la medicina preventiva, la medicina alternativa, el suministro de agua potable, la salubridad (construcción de letrinas, canalizaciones...), etc. En este ámbito se da un énfasis especial a actuaciones que redunden en beneficio de recién nacidos, de madres y de niños en edad escolar (*'target groups'*).

Uno de los primeros propósitos de este tipo de programas es procurar que cada una de las grandes zonas donde se trabaja llegue a contar como mínimo con un médico, cuya misión principal debe ser la de formar a responsables sanitarios suficientemente preparados para que puedan dedicarse esencialmente a la promoción de la medicina preventiva a nivel comunitario. Asimismo, se dota a las distintas comunidades de un botiquín básico que contiene principalmente productos farmacológicos propios de la medicina tradicional (se opina que si los medicamentos y el material sanitario donados fuesen más elaborados, cuando se retirase la ayuda la población no tendría medios ni capacidad adquisitiva para sustituirlos).

En otro sentido, también es preciso destacar que la incidencia en tiempos recientes de la epidemia del SIDA -especialmente entre las poblaciones africanas- ha llevado a Ayuda en Acción a enfatizar el apoyo a los programas de prevención.

En relación a los programas educativos, el objetivo que se busca no es ya enseñar a los niños las materias propias de los planes de estudio oficiales, sino principalmente capacitarlos para que en el día de mañana sepan afrontar mejor su futuro. Así, la educación incide en aspectos tales como el conocimiento del entorno, el aprendizaje de nuevas técnicas de cultivo (cultivos experimentales), normas básicas de higiene...

En materia de educación de adultos, Ayuda en Acción tiene fundadas esperanzas en un programa específico (conocido con el nombre de 'Reflect') diseñado para combatir el analfabetismo. Este programa, aplicado en la actualidad al menos en

los objetivos y prioridades de la población, que no necesariamente han de ser coincidentes con los de la organización.

Kenia, en Mozambique y en Uganda, y una de cuyas características fundamentales es la no utilización de libros de texto, ya ha sido desarrollado anteriormente con éxito en El Salvador y Bangladesh

Por último, cabe reseñar que en los últimos tiempos Ayuda en Acción ha tomado también la decisión de impulsar actuaciones encaminadas al cumplimiento y respeto de los derechos humanos y, en concreto, de los derechos del menor, destacando la labor realizada en Nicaragua, Perú y Bolivia, países donde “la infancia está condenada a padecer sistemáticas violaciones de sus derechos” (*Memoria*, 1996: 7).

A pesar de que el objetivo primero de los proyectos de Ayuda en Acción son los niños, los sectores de población beneficiados no suelen estar determinados. Los destinatarios de la ayuda son el conjunto de la población, a pesar de que en circunstancias también puede trabajarse específicamente con grupos concretos tales como indígenas y refugiados. A su vez, cabe indicar que también se busca incidir en el reconocimiento del trabajo y la organización de las mujeres -aun cuando no ya como grupo específico, sino como parte del conjunto de la población-, intentando que puedan llegar a obtener beneficios económicos a través del desempeño de su actividad ordinaria (por ejemplo, mediante la comercialización de las labores textiles).

En la actualidad (los datos son de 1998) Ayuda en Acción trabaja en 74 proyectos de desarrollo en 15 países de América Latina, Asia y África (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Perú, Bangladesh, India, Nepal, Etiopía, Kenia, Malawi, Mozambique y Uganda), que supuestamente benefician a más de un millón de personas. Los proyectos de América Latina son coordinados directamente por Ayuda en Acción a través del departamento de programas, mientras que los de Asia y África están coordinados por Action Aid en Inglaterra, en estrecha colaboración con el departamento de programas de Asia y África en España.

Por otra parte, al margen de los proyectos de desarrollo, Ayuda en Acción realiza en nuestro país otro tipo de actividades -que no suelen trascender el ámbito local- que buscan prioritariamente sensibilizar a la opinión pública: campañas de divulgación, educación para el desarrollo, exposiciones, fiestas y ventas de productos

para recaudar fondos...⁴⁶, en cuya organización tienen un papel destacado los voluntarios⁴⁷.

Cooperació

Para Cooperació los proyectos de desarrollo, sean cuales sean sus objetivos específicos, son instrumentos que “[p]ermiten dar apoyo a procesos de organización de los sectores populares, sosteniendo la formación y el fortalecimiento de organizaciones de base y procesos de cambio social”. En un intento de apoyar “acciones de desarrollo alternativo al discurso neoliberal imperante”, se priorizan aquellos “[p]royectos que se basen en formas colectivas y solidarias de trabajo, que planteen formas de lucha organizadas para el acceso a la tierra, que tengan una perspectiva de género, etc...”. Los proyectos se proponen “[huir] del asistencialismo, que actúa sobre las consecuencias y no sobre las causas de los problemas, y del verticalismo, que establece acciones desde arriba sin tener en cuenta las necesidades y deseos de la población a la que se dirigen y sin su participación”. Aunque cooperar significa “dar apoyo a estrategias de crecimiento de los países que nunca han podido crecer”, a su entender “[n]o basta con transferir dinero, [sino] de lo que se trata es de construir estructuras de cooperación inteligentes, enraizadas a las necesidades de los países receptores y tendentes a fortalecer su tejido productivo, asociativo y democrático” (www.pangea.org/acci). Por todo ello, para Rabella (1998: 10), director de la ONG, “más importante que los ‘proyectos’ son las contrapartes, nuestros socios del Sur que deben llevarlos a cabo (...)”.

Los proyectos de desarrollo de Cooperació inciden, con preferencia, en cuatro áreas definidas: i) *apoyo a los movimientos campesinos*, procurando consolidar su estructura organizativa y dinamizar su economía (los proyectos buscan el fortalecimiento organizativo y productivo de cooperativas, empresas asociativas y grupos campesinos de base); ii) *educación popular*, cuyo objetivo es permitir que

⁴⁶ Para defenderse de algunas críticas que apuntan al carácter en exceso comercial que poseen algunas de las actuaciones de Ayuda en Acción, un responsable de la misma manifestó que las actividades, ciertamente, “son llevadas a cabo con el fin de recaudar fondos para los proyectos, pero sobre todo para sensibilizar a la opinión pública”.

puedan acceder a la enseñanza amplias capas de población excluidas de un sistema educativo en exceso precario (el trabajo que se realiza, que se caracteriza por el elemento participativo y que incluye desde campañas de alfabetización hasta la formación de promotores comunitarios, se plantea que “la educación popular [sea] educación para el cambio social”); iii) *mujeres*, tratando de invertir la posición de subordinación y desigualdad de éstas (los proyectos apoyan las iniciativas de los movimientos de mujeres, así como a las organizaciones populares locales que trabajan desde la perspectiva de género en sus programas, garantizando una mayor participación de aquéllas en los procesos organizativos y productivos comunitarios y un mayor acceso al control de los recursos y la toma de decisiones); y iv) *acción humanitaria*⁴⁸, procurando apoyar ante emergencias a las poblaciones afectadas a fin de que puedan afrontar la situación y crear las condiciones mínimas para iniciar o reemprender acciones de desarrollo en un plazo superior (todas las actuaciones que se llevan a cabo tienen el objetivo general de contribuir a consolidar, a medio y a largo plazo, alternativas de desarrollo sostenible) (*Cooperació. Papers d'informació*, 8).

Puesto que “cooperar significa trabajar conjuntamente” y puesto que “[n]adie mejor que los propios interesados conoce su realidad y se esfuerza por transformarla”, la iniciativa de los proyectos parte de las organizaciones populares (ONG, movimientos comunales, grupos de mujeres, cooperativas, municipios...) denominadas contrapartes, que “[t]rabajan siempre a partir de las necesidades directas de la población que representan”. Son estas contrapartes las que llevan a cabo los proyectos de desarrollo en su territorio, que se concretan en acciones de salud comunitaria, de educación, de producción agropecuaria, de rehabilitación y construcción de viviendas, etc. El papel de Cooperació es el de buscar financiación para dichas iniciativas y apoyar la gestión⁴⁹, a través de los ‘grupos territoriales’ y

⁴⁷ Véase el detalle de los proyectos y de otras actuaciones en el ‘Apéndice documental’.

⁴⁸ “Hay dos factores decisivos que han llevado al hecho de que Cooperació se decidiera a ejecutar proyectos de ayuda humanitaria [conjuntamente con ACSUR-Las Segovias]. De un lado, se detectó que mediante lo que denominamos ‘proyectos de desarrollo’ no se llegaba a algunos sectores de población muy desfavorecidos que no tenían capacidad de integrarse en una acción a largo plazo. Para poder ser beneficiario de un proyecto de desarrollo a menudo hay un mínimo de exigencias que deben cumplirse (poder devolver un crédito, poseer tierras, etc., es decir, tener una mínima capacidad para que sea viable una acción a largo plazo). En muchos casos, la población no puede ofrecer ni este mínimo de garantías o requisitos. De otro lado, un factor que ha ayudado a entrar a trabajar en este nuevo ámbito de la cooperación es el aumento de recursos por parte de la Unión Europea (principal cofinanciador) hacia este tipo de proyectos. (...)” (*Cooperació. Papers d'informació*, 12: 5).

⁴⁹ Los vínculos orgánicos que unen a Cooperació con ACSUR-Las Segovias se manifiestan en el hecho de que numerosos proyectos reciben el apoyo conjunto de ambas organizaciones.

'sectoriales' con que cuenta la organización y a través de las oficinas de coordinación que posee en algunos países en los que trabaja (Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Haití-República Dominicana), así como el de "[i]nformar, aportar a la población elementos de reflexión y trabajar para influir en las decisiones sociales, económicas y políticas que se toman a todos los niveles, y que afectan a las relaciones Norte-Sur" (*Publicidad*).

En efecto, Cooperacció dirige parte de sus esfuerzos a la labor de sensibilización en Cataluña, su área de influencia. Así, lleva a cabo campañas de divulgación, de educación para el desarrollo, de fomento del llamado 'comercio justo', 'estancias solidarias'..., se realizan exposiciones y seminarios, edita publicaciones...

En 1998 Cooperacció ha participado en 45 proyectos desarrollados en el exterior, que han tenido como escenario países de Centroamérica y Caribe (Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, a los que recientemente se han unido Costa Rica y México-Chiapas), Sudamérica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay) y de la cuenca mediterránea (Bosnia, Marruecos y Argelia-Sáhara Occidental)⁵⁰.

Intermón

Para Intermón los proyectos de desarrollo, que son "acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida en los países del Sur", constituyen "uno de [sus] instrumentos, quizás el más importante, para luchar contra la pobreza". El objetivo que se plantean no es sólo erradicar la pobreza en aquellas poblaciones en las que trabajan, sino "también [combatir] las causas de esa pobreza, que son la fuente de muchas de las injusticias que viven las personas en el Sur. Para conseguirlo, [invierten] recursos económicos (privados y públicos) y humanos (voluntarios y profesionales), en aquellos países, aquellas zonas, en las que las poblaciones que viven la pobreza son capaces de impulsar cambios para mejorar sus propias vidas"⁵¹.

⁵⁰ Véase el detalle de los proyectos y de otras actuaciones en el 'Apéndice documental'.

⁵¹ Esta cita, así como las siguientes, corresponde a información publicada en la página web de Intermón (www.intermon.org).

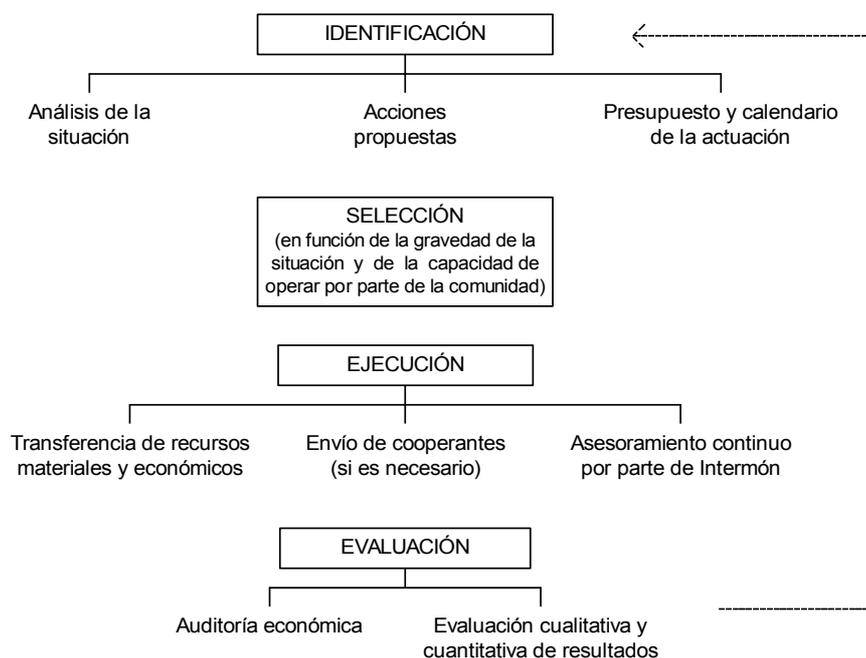
Para Intermón los proyectos no son hechos aislados, sino que “se enmarcan dentro de estrategias más amplias coordinadas entre sí y que se complementan”. A título de ejemplo, valga señalar que “el objetivo no es conseguir agua potable, sino conseguir el desarrollo social y económico de una zona determinada, a partir del propio análisis de la realidad de los beneficiarios”.

El trabajo que realizan pretende potenciar “la organización social y la productividad y [hacer] posible un desarrollo sostenible”. Manifiestan que su intención es que las actuaciones se realicen “a través de medios adaptados a la zona, tanto en personal como en equipos y suministros, técnicas...” Deben ser las propias comunidades quienes definan el tipo de proyecto que desean que se lleve a cabo y las acciones concretas que se deben emprender. En definitiva,

independientemente del área o sector, existen ejes transversales que se tienen en cuenta: el respeto y la dignidad de los pueblos, el respeto al medio ambiente, la introducción de criterios de género (igualdad hombre mujer) y criterios de comercio justo.

Intermón trabaja en estrecha colaboración con ‘contrapartes’ (habitualmente ONG locales, pero también pueden ser grupos de base como agrupaciones de campesinos o trabajadores, cooperativas, asociaciones vecinales...). En relación al tipo de personal que colabora en los proyectos, cabe distinguir tres categorías diferentes: los ‘profesionales locales’, que son técnicos del propio país contratados para desarrollar el proyecto; los ‘representantes’, que también son personas naturales del propio país encargadas de mantener una relación directa con las ‘contrapartes’ y de asesorarlas; y, eventualmente, los ‘cooperantes’, que son personas de nuestro país que se desplazan durante uno o dos años, con el beneplácito de la organización que actúa como ‘contraparte’, para realizar una labor técnica de apoyo, cuando no existen recursos humanos locales para realizar la tarea encomendada.

Los proyectos de Intermón constan de cuatro fases regladas (identificación, selección, ejecución y evaluación), esquematizadas del siguiente modo:



Para que un proyecto pueda iniciarse es preciso que las comunidades beneficiarias (ONG locales, cooperativas...) soliciten previamente “el apoyo a la sociedad española a través de Intermón”. No obstante, ellas mismas deben “[realizar] un primer análisis sobre las causas que generan una situación concreta de pobreza”, lo que en propiedad constituye el primer estadio del proyecto (‘identificación’). Posteriormente, el departamento de cooperación internacional debe corroborar este análisis y profundizar en él, junto al colectivo que solicita su colaboración. Tras este examen, los propios beneficiarios apuntan cuáles son sus prioridades, qué acciones deben llevarse a cabo y en qué condiciones.

Intermón necesariamente debe realizar una selección de todas las propuestas que se le remiten, ya que “[los] recursos económicos son limitados y, por ello, [los] esfuerzos se concentran en sectores y áreas concretos”. Sin embargo, el elemento principal que determina la selección es la convicción de que la organización que presenta el proyecto tiene capacidad para aplicarlo y de que las actuaciones que se realicen pueden llegar a cambiar una situación.

Tras la selección, se inicia el trabajo concreto en el terreno. Ello supone la transferencia de los recursos económicos o materiales concedidos; el envío de cooperantes, cuando es preciso; e iniciar una labor de asesoría que no concluirá hasta la finalización del proyecto.

Los proyectos de Intermón se prolongan, por lo general, por un periodo de entre uno y tres años. Durante este tiempo se realiza una evaluación constante de las acciones emprendidas para comprobar su impacto. Concluida la ejecución, y según sea la relevancia del proyecto, se lleva a cabo una auditoría económica para verificar que los fondos hayan sido destinados al fin previsto, y se cuantifican y valoran los resultados obtenidos.

Puesto que para Intermón un proyecto no puede ser considerado como un hecho aislado, sino como un peldaño en un largo proceso, en el caso de que los beneficiarios se vean capaces de “plantearse nuevas metas de desarrollo hacia la mejora de su calidad de vida”, pueden proponer nuevas actuaciones, reproduciendo el ciclo del proyecto.

En 1998 Intermón ha trabajado en más de 300 proyectos en 12 países de América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) y 14 de África (Angola, Benin, Burkina Faso, Chad, Etiopía, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Namibia, República Democrática del Congo, Ruanda, Sudán, Tanzania y Togo), que abordan los siguientes ámbitos de actuación: agricultura y alimentación, capacitación y educación, infraestructuras, vivienda y desarrollo urbano, salud, derechos humanos y emergencias. Es de destacar que la ayuda de emergencia, hasta hace poco bastante relegada, está adquiriendo un mayor protagonismo gracias a las oportunidades que brinda la integración reciente de Intermón en el grupo Oxfam International. De tal modo, han actuado en Burundi, República Democrática del Congo, Ruanda y Sudán, así como en países en los que ya se trabajaba en desarrollo, como Angola, Etiopía y Tanzania, o en los países de Centroamérica (Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador) y del Caribe (República Dominicana, Cuba y Haití) afectados, respectivamente, por los huracanes Mitch y George, distribuyendo artículos de primera necesidad (alimentos, medicinas y enseres) y participando en la reconstrucción de infraestructuras básicas (vivienda, caminos, puentes y sistemas hidráulicos) y en la reactivación productiva (donación de semillas y animales de granja).

Cabe señalar que Intermón, además de proyectos, también realiza otro tipo de actividades destinadas a “informar y sensibilizar a la opinión pública” de nuestro país, y a “acercar la realidad del Tercer Mundo a la población española” y que, a la vez, buscan “propiciar una movilización social que potencie [su] mensaje, propiciar un

mayor conocimiento institucional, aumentar la base social [y] recaudar fondos” para los proyectos: merecen destacarse la organización de seminarios, conferencias, exposiciones, fiestas..., el fomento del ‘comercio justo’, la educación para el desarrollo, la edición de publicaciones, etc.⁵²

Manos Unidas

Para llevar a cabo su acción, Manos Unidas se fija dos líneas prioritarias de trabajo: i) sensibilizar a la población y a las instituciones españolas sobre los proyectos del Sur, mediante la educación para el desarrollo; y ii) colaborar con los pueblos del Sur en la realización de proyectos de desarrollo, mediante un apoyo de tipo financiero, técnico y humano (*Folleto Informativo*, 0: 33).

Para esta ONG “los proyectos de desarrollo constituyen una de [sus] líneas fundamentales de trabajo (...) Es a través de ellos donde se aunan las iniciativas, las ideas y los esfuerzos de muchas personas con un objetivo común: conseguir un mundo más digno para todos los seres humanos (...) [S]on instrumentos idóneos de mejora de las condiciones de vida y de desarrollo humano de las poblaciones del Sur (...), [u]na vía privilegiada de diálogo entre interlocutores del Norte y del Sur para la construcción de unas relaciones más justas”⁵³.

Los proyectos de Manos Unidas no son de gran envergadura ni persiguen grandes metas, sino que se plantean objetivos precisos y específicos -tales como la construcción de un pozo, de una escuela, de un dispensario..., o crear una microempresa...- que, a su valor intrínseco, añaden el de “[fortalecer] el tejido social y [promover] al grupo humano como sujeto colectivo”. No obstante, también se promueven proyectos de desarrollo integral que impulsan la autosuficiencia de la comunidad.

Dichos proyectos “responden a una iniciativa concreta planteada por quienes conocen los recursos y circunstancias de la zona”. En efecto, la dilatada experiencia

⁵² Véase el detalle de los proyectos y de otras actuaciones en el ‘Apéndice documental’.

⁵³ Esta cita, como las siguientes hasta que se indica lo contrario, corresponde a información publicada en la página *web* de Manos Unidas (www.seker.es/munidas).

de Manos Unidas en materia de cooperación y los estrechos vínculos con la Iglesia permiten que pueda contar con numerosas 'contrapartes' (habitualmente ONG locales, la mayoría de raíz católica, pero también grupos de base o incluso estamentos eclesiásticos) que formulan las propuestas. En teoría, el papel de Manos Unidas se limita a estudiar tales iniciativas, a financiarlas y a realizar un seguimiento de los trabajos que se van realizando y una evaluación final (consideran que "la comunicación directa con los responsables del proyecto es la mejor garantía de que los fondos que se reciben de la sociedad española alcanzan su destino"). En definitiva, tal como se declara en una publicación, no se trata "[t]anto sacar a los pobres de la pobreza, [como de] facilitar las condiciones y proporcionar medios para que ellos mismos sean capaces de vencer la pobreza y tomar las riendas de su propio destino" (*Folleto Informativos*, 0: 32-3)

Los proyectos de Manos Unidas repercuten en los siguientes ámbitos: agricultura y ganadería, salud, educación y capacitación, promoción de la mujer y acción social, todos ellos campos básicos para un desarrollo que se pueda considerar humano.

Puesto que la agricultura y, secundariamente, la ganadería son generalmente la base de la economía de los países del Tercer Mundo, a lo largo de 1998 se han impulsado 104 proyectos de promoción agrícola que deben garantizar no sólo la supervivencia, sino también la autonomía de las poblaciones beneficiarias. Con este objetivo, se ha apoyado la creación de cooperativas agrícolas y ganaderas y de granjas, se han promovido programas de reforestación y pesca y de capacitación y formación profesional, se han adquirido semillas y maquinaria, se han puesto en marcha regadíos, se ha apoyado el acceso a la propiedad de la tierra, etc.

Los proyectos sanitarios se proponen, en primer lugar, instaurar medidas preventivas a nivel comunitario que permitan reducir la transmisión de enfermedades infecciosas. Por ello, en el conjunto de las 122 actuaciones llevadas a cabo en 1998, adquieren un peso destacado las campañas de vacunación, nutrición, mejora de las condiciones de salubridad, asistencia primaria y, de un modo especial, la formación de agentes sanitarios encargados de atender y de transmitir pautas de conducta a la población.

Constatando que las inversiones más rentables para el desarrollo son las que se hacen en educación, puesto que los adelantos en esta materia tienen efectos multiplicadores sobre otros terrenos, y que de ella dependen no sólo mejoras en el nivel de vida, sino aspectos importantes de la identidad de los pueblos, los 351

proyectos de promoción educativa que se han llevado a cabo en el transcurso de 1998 se plantean que un número más elevado de personas tenga acceso a la educación y que ésta sea cada vez de mayor calidad. Con este objetivo se ha procedido a la construcción y equipamiento de centros de enseñanza de diferentes niveles, a la creación de hogares de acogida para niños abandonados; se han realizado campañas de alfabetización, cursos de reciclaje y de formación profesional; se han editado materiales didácticos...

Admitiendo que la feminización de la pobreza, forjada en la conjunción de diversos tipos de marginación y con graves repercusiones en el núcleo familiar, es incontrovertible, los proyectos que redundan en favor de las mujeres -un total de 89 en 1998- pretenden superar las discriminaciones de género y que éstas puedan disfrutar de los mismos derechos que los hombres. Considerando, a su vez, que mejoras en sus condiciones de vida producen beneficios que afectan a todo el ámbito familiar, se ha procedido a la creación de centros de promoción, talleres y cooperativas de mujeres y se han impulsado programas culturales, cursos de capacitación profesional y otras iniciativas para que éstas puedan acceder a los bienes materiales y al disfrute de sus derechos personales y colectivos.

Por último, los proyectos sociales -cuyo número fue, en 1998, de 264-, cuyo objetivo final es proporcionar mejoras en la calidad de vida y fortalecer el tejido social, comprenderían una extensa gama de actuaciones, que van desde la construcción de infraestructuras y equipamientos -producción y suministro de energía, carreteras, viviendas, comedores populares...-, hasta aquellas intervenciones más específicamente *relacionales* -programas de asistencia social, organización de redes de comunicación...

A lo largo de 1997, Manos Unidas ha trabajado en un total de 930 proyectos de desarrollo, que se reparten por continentes del siguiente modo: 337 en América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), 377 en Asia (Bangladesh, Camboya, Filipinas, India, Indonesia, Israel y territorios ocupados, Pakistán, Siria y Vietnam), 215 en África (Angola, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Egipto, Eritrea, Etiopía, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mozambique,

Nigeria, Ruanda, Senegal, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe) y 1 en Oceanía.

Asimismo, “[c]onscientes de que vivimos en un mundo interdependiente y de que las causas de la pobreza radican en gran medida aquí, en las estructuras y comportamientos”, Manos Unidas desarrolla en nuestro país actuaciones cuyo objetivo es sensibilizar e informar a la opinión pública sobre la situación del Tercer Mundo e influir en los órganos de gobierno (*Butlletí Extraordinari*: 5). Entre las actividades de este tipo cabe mencionar la educación para el desarrollo, la organización de conferencias, exposiciones...⁵⁴

Médicos Sin Fronteras

Médicos Sin Fronteras, en su carta de principios, manifiesta que “[a]porta su ayuda a las poblaciones en situación precaria, a las víctimas de las catástrofes de origen natural o humano (...). Al actuar en la más estricta neutralidad e imparcialidad, MSF reivindica, en nombre de la ética médica universal y del derecho de asistencia humanitaria, entera libertad en el ejercicio de su función”. Desde un pensamiento aconfesional y apolítico, atiende a toda persona no beligerante que lo necesite, pero a la vez desea actuar como “testigo de la suerte de las víctimas” (*Publicidad*).

Médicos Sin Fronteras desarrolla sus actividades en tres frentes: i) intervenciones ante situaciones de emergencia, ii) proyectos de medio-largo plazo y iii) campañas de sensibilización. Aunque su compromiso, en cuanto que asociación constituida por profesionales de la medicina, es atender las emergencias donde surjan y construir estructuras sanitarias (hospitales, dispensarios, quirófanos...) donde no las haya, su objetivo último, traspasando las urgencias sanitarias, es proporcionar los medios técnicos, los recursos y los conocimientos profesionales necesarios para que las poblaciones afectadas puedan ayudarse a sí mismas y acabar con sus problemas sanitarios endémicos.

No obstante, y a pesar de estos propósitos, las intervenciones de emergencia, que “[b]uscan paliar a corto plazo un deterioro brusco de las condiciones de vida de la población” y “controlar un exceso de mortalidad evitable” (*Memoria 1997-1998*: 4),

continúan siendo -según se reconoce- la condición de trabajo más habitual⁵⁵. El origen de las mismas se localiza en diversos factores, tales como las epidemias (ante las cuales es preciso controlar los vectores que transmiten la enfermedad, extremar las medidas higiénicas e impulsar campañas de vacunación); los conflictos armados, que además de destruir los recursos productivos dan lugar al epifenómeno de las poblaciones desplazadas y de los refugiados (cuando estallan situaciones de violencia, debe acudirse urgentemente para proporcionar primeros auxilios a los heridos y a la población civil víctima de los enfrentamientos; en caso de conflicto de larga duración, los equipos se relevan para asegurar una presencia médica permanente, organizan los dispensarios y se ocupan de la formación del personal sanitario destinado a continuar su labor); las hambrunas (ante las cuales es preciso desarrollar programas nutricionales suplementarios o instaurar centros terapéuticos, destinados respectivamente a la prevención y al tratamiento de la malnutrición severa); y las catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, huracanes, erupciones volcánicas...), ante las cuales es fundamental actuar con celeridad, puesto que la mayoría de las muertes se produce en las horas posteriores (al deber de rescatar y atender a las víctimas, que exige la movilización inmediata de cirujanos y especialistas en medicina de urgencia, se une la necesidad de alimentarlas, proporcionarles cobijo, prevenir la proliferación de enfermedades infecciosas...).

Puesto que en los países del Tercer Mundo las estructuras médico-sanitarias son muchas veces insuficientes o incluso inexistentes, Médicos Sin Fronteras también desarrolla programas que se planifican a medio y largo plazo y, en lo posible, con el concurso de las autoridades sanitarias del país en el que se interviene, que pretenden organizar un sistema sanitario adaptado a las circunstancias locales. Por lo común, las actuaciones que se llevan a cabo inciden en aspectos tales como la potabilización del agua y la dotación de infraestructuras sanitarias (higiene, alcantarillado, letrinas, eliminación y tratamiento de basuras y residuos...), el acceso a los servicios de salud

⁵⁴ Véase el detalle de los proyectos y de otras actuaciones en el 'Apéndice documental'.

⁵⁵ Un dirigente de Médicos Sin Fronteras al que se entrevistó comentó que la voluntad de llevar a cabo proyectos de desarrollo integral pocas veces podía concretarse, ya que en las zonas de conflicto en las que actúan "no es posible desarrollarse", apostillando que además en África es verdaderamente difícil realizar tales proyectos al "carecer de un tejido social, de una sociedad civil que posibilite su posterior consolidación" (añadió que las ONG de inspiración religiosa tienen la labor más fácil, ya que, a diferencia de las laicas, cuentan con el apoyo de las comunidades eclesióásticas locales, que pueden asegurar la continuidad del proyecto). Aun manifestando que las 'causas' en las que actúan no admiten elección ("los conflictos aparecen y no es posible cerrar los ojos..."), reconoció que aquellas ONG que inciden en las emergencias reciben mayor cantidad de donaciones.

(formación de promotores sanitarios capaces de diagnosticar y prescribir tratamientos básicos, construcción y equipamiento de dispensarios y hospitales...), la asistencia médica (campañas de vacunación, protección de la salud materno-infantil, atención a los enfermos -y de un modo particular a los de SIDA-...) y nutricional, la educación sanitaria (adopción de medidas de higiene personal y eliminación de hábitos perniciosos o costumbres perjudiciales, adopción de medidas de prevención contra la transmisión de enfermedades contagiosas...) y el apoyo técnico en la construcción o rehabilitación de infraestructuras y en la capacitación del personal sanitario.

Por último, Médicos Sin Fronteras lleva a cabo actividades de sensibilización cuya finalidad es informar a la opinión pública sobre temáticas estrechamente relacionadas con las actuaciones que realiza, al tiempo que crear conciencia y movilizar a la sociedad con el objetivo de presionar a la clase política para que contribuya a transformar las relaciones Norte-Sur. Este propósito ha animado, por ejemplo, las campañas a favor del desarmamento en las que ha participado junto a otras ONG (*Memoria 1997-1998*: 4-7).

El departamento de operaciones es el encargado de la elaboración de los proyectos y de sus presupuestos (de la financiación se encarga el departamento de administración y finanzas). Este mismo departamento, constituido por los responsables de proyectos y sus adjuntos, así como por el servicio de logística y el servicio médico, apoya la labor de los equipos sobre el terreno y supervisa y evalúa la calidad de su trabajo. La organización y dimensión de estos equipos está en función del tipo de proyecto que se realice. El número de expatriados puede oscilar entre 1 y 30 personas, previamente seleccionadas y formadas por el departamento de recursos humanos. El organigrama del equipo, no obstante, siempre cuenta con la figura de un coordinador general (sanitario o no), responsable de la gestión global del proyecto: definición de los objetivos inmediatos, coordinación de un equipo de trabajo que habitualmente está formado por un coordinador médico, un administrador financiero y/o un técnico y logista, etc. Sea cual sea el proyecto, el personal expatriado (médicos, enfermeros, matronas, especialistas sanitarios, logistas y administradores financieros) siempre trabaja con ciudadanos locales, a quienes asiste, forma y supervisa.

La enorme presencia mediática alcanzada por Médicos Sin Fronteras, que ha aumentado con la concesión del Premio Nobel de la Paz, no sólo le ha reportado popularidad, sino también algunas críticas. Por ejemplo, durante la crisis de los

Grandes Lagos se la acusó de actuar con precipitación e improvisadamente, hasta el punto de comentarse de que cuantiosos recursos no pudieron llegar a ser distribuidos⁵⁶

A lo largo de 1997, Médicos Sin Fronteras-España ha participado en la gestión de un total de 35 proyectos en 23 países distintos: 10 proyectos en América Latina (Bolivia, Cuba, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú), 21 en África (Angola, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Mauritania, Mozambique, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia, Tanzania y Togo), 2 en el Oriente Medio (Palestina), 1 en los territorios de la ex-URSS (Georgia) y 1 en la propia España (se trata de un dispensario, creado en Barcelona, para atender a la población autóctona marginal y a inmigrantes), contando para ello con la colaboración de 144 técnicos expatriados. Sumando el conjunto de las organizaciones nacionales, Médicos Sin Fronteras trabaja en 84 países⁵⁷. Médicos Sin Fronteras-España calcula en más de seis millones el número total de personas beneficiarias de sus proyectos⁵⁸.

Medicus Mundi

⁵⁶ En particular, se denunció que MSF-Bélgica había malbaratado ayudas de un montante superior al del presupuesto nacional de Ruanda.

⁵⁷ Médicos Sin Fronteras decidió suspender, en diciembre de 1999, sus programas humanitarios en Cuba debido a las trabas burocráticas y a los excesivos controles administrativos impuestos por las autoridades de la isla (*El País*, 14-12-1999) y, en enero de 2000, la sección española abandonó Guinea Ecuatorial “ante la imposibilidad de realizar sus tareas humanitarias desde la libertad de acceso a la población civil (...)” (*El País*, 2-1-2000). En 1998 se suspendió, por motivos de índole semejante, la ayuda humanitaria a Corea del Norte (*Boletín*, 31: 13) y fue expulsada de Afganistán por denunciar la vulneración de los derechos humanos (*Boletín*, 30: 13); anteriormente, en 1997, abandonó Ruanda y, más de una década atrás, rechazó intervenir en la zona kmer roja. Es de destacar que Médicos Sin Fronteras siempre ha deseado enfatizar su independencia política -en sus orígenes están las críticas a Cruz Roja por su falta de independencia-, rasgo que de algún modo también la diferencia de Médicos del Mundo, escindida de la primera y en principio más próxima a la socialdemocracia. Asimismo, el principio de neutralidad que se evoca en su carta fundacional no excluye, en efecto, la denuncia ni la toma de posición, que puede conducirla a negarse a actuar en determinadas localizaciones a pesar de que, desde una perspectiva estrictamente médica, la situación de la población pudiera aconsejar intervenir.

⁵⁸ Véase el detalle de los proyectos y de otras actuaciones en el ‘Apéndice documental’.

Medicus Mundi, en sus proyectos, se propone como objetivo promover la salud en general y, de un modo particular, la atención primaria, en las regiones más pobres, sin descuidar otras actuaciones en materia de alimentación, hábitat, educación, trabajo y organización y gestión comunitaria, a fin de contribuir a su desarrollo económico y social. Aceptando la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entiende “la salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades”. Puesto que “la salud es un derecho humano fundamental, por tanto, la generalización de este derecho entre todos los hombres es un objetivo social sumamente importante en todo el mundo, y llevarlo a cabo exige la intervención de todos los sectores sociales y económicos, a más de los estrictamente sanitarios”⁵⁹.

Sus proyectos y actuaciones deben ajustarse a las líneas directrices de la asociación, que se distinguen por el interés en beneficiar a las capas de población más desfavorecidas; por fomentar una sanidad al servicio de todos y accesible para todos; por el convencimiento de que la ‘acción de salud’ debe integrarse en el desarrollo global comunitario, que a su vez debe ser sostenible, armónico y participativo; y por el respeto a las convicciones, valores y culturas de los diversos pueblos.

De acuerdo con los principios señalados, los proyectos de Medicus Mundi, lejos de adoptar la genuina forma que corresponde a la ‘ayuda de emergencia’, son vocacionalmente -tal como nos relató un responsable de la organización- “proyectos de cooperación *médico-sanitaria* para el desarrollo” (se aducen dos motivos para justificar el hecho de que no se trate de ‘proyectos integrales’: la falta de recursos económicos y su propia condición profesional)⁶⁰.

Medicus Mundi clasifica los proyectos que desarrolla atendiendo a diversos criterios:

a) según la tipología:

⁵⁹ Esta cita, así como las siguientes mientras no se precise lo contrario, reproduce información aparecida en documentos intitolados publicados por Medicus Mundi.

⁶⁰ Según nuestro interlocutor, mientras que Médicos Sin Fronteras o Médicos del Mundo -de las que censura su política comunicativa- aceptan dirigirse a cualquier lugar en el que se produzca una emergencia, en cambio Medicus Mundi sólo lo hace allá donde ha actuado previamente y, por tanto, donde posee una estructura organizativa mínima y conoce con suficiente profundidad la situación social. Comenta que si durante la crisis en la región de los Grandes Lagos aceptaron actuar en los campos de refugiados, en colaboración con otras ONG, fue porque ya conocían la región (en la que sólo habían trabajado, hasta el momento, los misioneros y tal vez no más de una docena de ONG).

- asistenciales
 - organización de servicios
 - formación de personal sanitario
 - emergencia
- b) según la extensión:
- local
 - de distrito
 - regional o nacional
- c) según el ámbito de actuación:
- exclusivamente sanitario
 - intersectorial
- d) según su cuantía y duración:
- microproyectos
 - . *de 500.000 a 3.000.000 PTA*
 - . *un año, ampliable a dos*
 - macroproyectos
 - . *más de 3.000.000 PTA*
 - . *más de un año*

Sea cual sea la clase de proyecto, la ejecución del mismo corresponde, siempre que sea posible, a la contraparte local de Medicus Mundi (“[d]esde el inicio del proyecto [hay] una transferencia real de las responsabilidades de la ONG del Norte hacia la institución responsable del proyecto en el Sur”), de manera que a ésta le queda reservada la tarea de hallar canales de financiación, proporcionar asesoramiento técnico y participar en la evaluación y seguimiento del proyecto y en el control financiero.

Medicus Mundi apoya con preferencia aquellas propuestas presentadas por ONG locales de base que requieran para su realización la colaboración de personal nativo y que se desarrollen en un régimen de gestión mixto en el que participe el Estado. En cualquier caso, es primordial que se produzca un reconocimiento oficial de las autoridades locales administrativas y/o sanitarias o, cuanto menos, que no exista previamente un proyecto oficial análogo al que se promueve u otro proyecto privado sin posibilidades de coordinación. A su vez, es requisito indispensable el cumplimiento de ciertas condiciones económicas (*Bases para la evaluación de nuevos*

proyectos/acciones de Medicus Mundi España en los países en vías de desarrollo, 1993)⁶¹.

Más allá de los proyectos ejecutados en el Sur, Medicus Mundi también trabaja en nuestro país desarrollando actuaciones cuyo objetivo principal es “promover la educación para la salud y el desarrollo y sensibilizar a las instituciones de los países del Norte industrializado respecto a los problemas del Tercer Mundo”, con la intención, a su vez, de “promover la toma de conciencia, aumentar la participación, intensificar la solidaridad [y] promover cambios estructurales”. Junto a las actividades de formación (organización de diversos cursos y edición de publicaciones especializadas), también se realizan otras con diferentes contenidos (conferencias y sesiones informativas, exposiciones, campañas escolares, edición de material para la divulgación, etc.).

En el transcurso de 1997, Medicus Mundi ha participado en la gestión de proyectos en 14 países de América Latina (Bolivia, Brasil, Cuba, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), en 18 de África (Angola, Argelia, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Etiopía, Ghana, Malawi, Mali, Mozambique, República Democrática del Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Tanzania y Zimbabwe), en el Oriente Medio (Palestina) y en Asia (Filipinas). Puesto que Medicus Mundi-España es una federación que se articula en asociaciones territoriales, cada una de ellas disfruta de autonomía en su funcionamiento y asume la gestión de los proyectos sanitarios, individualmente o con el apoyo de otras asociaciones⁶².

⁶¹ En las citadas *Bases para la evaluación de nuevos proyectos/acciones de Medicus Mundi España en los países en vías de desarrollo* se precisa que “los Centros de Salud con hospitalización y servicios quirúrgicos primarios no deberían soportar unas cargas de funcionamiento superiores a los 3\$ USA/persona cubierta/año (...), sin considerar amortizaciones de inversión”; que “[l]os medicamentos esenciales (...) no deberían estar gravados en más de un 20% sobre el precio de costo, [ya que] éste es un margen beneficiario suficiente para financiar en buena medida las estructuras sanitarias”; que “los gastos del personal europeo, y su mantenimiento, así como los gastos de concepción del proyecto, viajes y otros que no repercutan directamente sobre la población (...) no deberían superar el 25% del total anual”; y otras condiciones de la misma suerte.

⁶² Véase el detalle de los proyectos y de otras actuaciones en el ‘Apéndice documental’.

SETEM

La principal inquietud de SETEM es “promover la solidaridad activa y comprometida con el Sur desde el Norte; fomentar la sensibilización de la sociedad sobre los valores reales del Sur, de su problemática y del sistema de injusticia mundial que la produce; [y] motivar a otras personas a participar en proyectos de voluntariado social”⁶³. Por este motivo la organización -y así lo reconoció un responsable de la misma- no se plantea trabajar en proyectos de desarrollo integral, ni siquiera se fija el propósito de ofrecer ayudas puntuales: su objetivo prioritario es la sensibilización. A pesar de que SETEM participa, no obstante, en la ejecución de unos pocos proyectos (el directorio publicado por la CONGDE [1999a] contabiliza seis, desarrollados en Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Senegal), de hecho los voluntarios de SETEM se incorporan en proyectos ya en curso, impulsados por organizaciones locales con las que mantienen lazos (debido a que sus orígenes la vinculan con los escolapios, algunos de los proyectos en los que participan están impulsados por organizaciones que mantienen nexos con esta orden). Los voluntarios de *larga duración* de SETEM-Catalunya desempeñan su trabajo en distintos países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú) y África (Camerún, Marruecos y Senegal).

De la labor de SETEM en materia de sensibilización destacan las actividades de formación (cursos dirigidos a voluntarios y a cooperantes) y la educación para el desarrollo (charlas, conferencias, seminarios, talleres...) y, de un modo singular, la organización de los referidos ‘campos de solidaridad’ y las campañas emprendidas para la promoción del ‘comercio justo’.

Para SETEM, éste último, basado en “un intercambio -y no en donativos- (...) con productores del Tercer Mundo, es una forma de solidaridad innovadora”. Los principios que deben regir dicho intercambio comercial son, a grandes rasgos, los siguientes: “1. El salario de los trabajadores ha de ser digno. 2. El grupo productor ha de garantizar y promover la igualdad entre hombre y mujer. 3. El grupo productor ha de buscar el desarrollo del conjunto de la población. 4. El grupo productor ha de tener un funcionamiento democrático. 5. La producción ha de respetar el entorno social y natural. 6. El producto ha de ser de calidad”. Como contrapartida, los importadores deben pagar un precio justo y suficiente como para garantizar la viabilidad del negocio

⁶³ Cita extraída de la página *web* de SETEM (www.eurosur.org/setem).

y comprometerse a mantener la vigencia de los contratos comerciales durante un periodo dilatado para asegurar la rentabilidad de las inversiones y a minimizar el número de intermediarios que se interponen entre el productor y el consumidor (*Publicidad*).

SETEM contribuye a su divulgación a través de la difusión publicitaria, la edición de publicaciones y la distribución y venta de productos en tiendas propias y en máquinas expendedoras. SETEM-Catalunya colabora con centros productores de 'comercio justo' localizados en América Latina (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú), África (Benin, Costa de Marfil, Togo y Zimbabwe) y Asia (Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Pakistan, Sri Lanka y Tailandia)⁶⁴.

⁶⁴ Véase el detalle de los proyectos y de otras actuaciones en el 'Apéndice documental'.

6. La imagen de las ONG

No es simple aventurar una definición de lo qué es la imagen corporativa de una organización (en este caso, de una ONG). Por supuesto, ésta no se expresa de forma inmediata en el mensaje, es decir, en el conjunto de información que intentan transmitir intencionadamente las mismas organizaciones a través de sus políticas de comunicación. Por el contrario, ésta es algo mucho más difuso e inestable, no existe por sí sola, ya que, aunque esté determinada por la conducta de la organización, sólo se *construye* al ser recibida por el público al que se dirige: es, fundamentalmente, la que resulta del conjunto de las percepciones, generadas por la suma de los mensajes recibidos (debido a que la comunicación no siempre se produce de forma deliberada, incluyen también a los transmitidos de forma no intencionada), por las personas que constituyen los diversos públicos con los que aquélla interactúa (puesto que los receptores de los mensaje son, en principio, personas o colectivos distintos, ajenos o no a la entidad, éstos lógicamente los interpretan de modo diferente).

La imagen corporativa reflejaría la idiosincracia, los rasgos básicos que definen a la organización y, por extensión, la distinguen y diferencian; sería la expresión de su naturaleza, del proyecto que la anima, de sus normas, en suma, de la *identidad corporativa*. Tiene sobre todo un carácter orientador, que proporciona una visión de la entidad, comprensión de sus valores y una idea de su *filosofía*; sirve para identificar sus planteamientos y sus estrategias fundamentales.

En el caso de las ONGD -y siguiendo la argumentación de Martínez Sánchez (1998: 135)-, su imagen básica se deduciría de la percepción que se obtiene de aspectos tales como la relación con su entorno, los modos de implementación de las decisiones estratégicas, los sistemas de dirección y planificación y el estilo de liderazgo, la estructura organizativa, su cultura y sus valores, su historia, su *misión*... Es decir, tienen repercusión directa sobre la imagen tanto los aspectos formales (cultura, identidad...) como los funcionales (modos de organización y actuación); su

contenido trasciende el componente estrictamente informativo -basado en datos y con un fin operativo- y afecta a sus referentes.

A pesar de que, consiguientemente, no existe una imagen corporativa de las ONGD directamente inducida, no por ello debe interpretarse que éstas muestren poco interés en la gestión de la imagen (es decir, en comunicar de forma consistente la identidad deseada a sus audiencias objetivas). En nuestra sociedad, ésta es la variable fundamental sobre la que se construye la confianza -básica en toda relación social, pero más aún en el ámbito no lucrativo-; tiene la facultad de reforzar o debilitar un contenido. De ella depende la inserción social de las ONG, su reconocimiento, su reputación -que proporcionan ventajas competitivas- y, por tanto, el éxito de las campañas de recaudación de fondos, de sensibilización y, en última instancia, de los proyectos de desarrollo que emprenden. Si la *filosofía* corporativa -que se refiere a la percepción profunda que cada organización tiene de sí misma y que constituye el eje sobre el que discurre su existencia-, pese a poder proyectarse y comunicarse, es difícil de cambiar, en cambio la imagen externa, al estar parcialmente condicionada por mensajes intencionados y controlables, así como por emblemas, resulta más sencillo de modificar (aunque a veces pueda ser necesario un esfuerzo considerable para crear una imagen positiva o para transformar una imagen arraigada).

En tal sentido, las ONGD trabajan para evitar el divorcio entre la imagen pública y la identidad y personalidad que buscan proyectar y transmitir; para conseguir la mayor adecuación entre la *imagen intencional* -esto es, la más 'idónea' para la estrategia corporativa- y la percibida por los distintos destinatarios; entre el producto que *ofrecen* y la *demanda*. Ésta es la misión de lo que se conoce como 'marketing de servicios', que Vernis *et al.* (1997: 82) definen como "el diseño de la producción del servicio y la comercialización posterior", y en cuyo último cometido cuentan de modo destacado las relaciones exteriores y las técnicas de comunicación, que incluyen la publicidad⁶⁵.

Sin entrar a considerar por el momento cómo la opinión pública percibe y valora a las ONGD -el tema se abordará en un próximo apartado, aunque es factible adelantar de que, en general, existe un desconocimiento bastante profundo acerca de lo que son y hacen-, nuestros propósitos se limitan, por una parte, a describir los

⁶⁵ Cooper (1992: 254-8) escribe que las organizaciones son *organizadoras de información*, que ejercen control sobre los flujos y que, a la vez, *construyen las formas* en que ésta aparece: esto es, también la *representan* (entendiendo, por supuesto, que la *representación* no es la reproducción de 'cosas' o 'significados', sino su organización en el espacio y en el tiempo).

instrumentos y técnicas que éstas emplean para forjar y transmitir su *imagen intencional* y, por otra, a analizar el tipo de imágenes transmitidas y su contenido.

Comunicación y marketing

La comunicación es el principal instrumento de interrelación de las ONG con el exterior, con su público y con sus destinatarios, con su entorno inmediato y con el medio en que interactúan. A través de ella se relacionan con aquellas personas, sectores, grupos, colectivos o instituciones que, de uno u otro modo (sea como donantes, voluntarios, colaboradores, beneficiarios...) se implican mediante lo que no deja de ser un *acto de confianza*⁶⁶. En último término, cabe recordar que las organizaciones no lucrativas *existen para comunicar*, es decir, para transmitir sus valores a la sociedad (lo que las distingue, en teoría, de las empresas, que *comunican para existir*, esto es, para poder realizar beneficios).

Aunque la comunicación, en este contexto, sea sinónimo de publicidad (en cuyo caso el mensaje quedaría reducido -como parece que pudiera desprenderse de Vaccaro [1996:128-9]- al conjunto de la información transmitida mediante técnicas de *marketing*), no obstante, tal como advierten Vernis *et al.* (1997: 132), es “un elemento central e integrador” del conjunto de las actividades de la organización⁶⁷.

⁶⁶ Aunque se incidirá de nuevo en este aspecto cuando sea tratado en el próximo capítulo el tema de la financiación de las ONG, es preciso señalar que las organizaciones humanitarias están en sí mismas obligadas a comunicarse y dialogar con los donantes y con quienes les dan apoyo, puesto que, en definitiva, éstos las juzgan esencialmente en función de la *pureza* de sus intenciones y de la *sinceridad* de su compromiso (se ‘remunera’ la carga ética de la que son portadoras), y ello exige que puedan y deban conocerlas. Los boletines informativos, la publicación de las cuentas anuales, los informes de actividad y los testimonios de la acción sobre el terreno, al margen de ser una obligación moral, sirven para someter la actuación de la ONG a la apreciación de sus benefactores.

⁶⁷ Almansa (1999: 19-20), por su parte, indica que las ONGD generalmente establecen dos ámbitos de comunicación: uno orientado a la transmisión de ‘mensajes de contenido’ y otro de ‘mensajes de refuerzo institucional o *marketing*’. Ortega Carpio (1994: 195), a su vez, mantiene que, de hecho, sólo las mayores ONG, no tan sometidas a la presión de recaudar fondos para subsistir, están capacitadas para emprender auténticas campañas de

proyectar una visión más positiva o, cuanto menos, más favorable a las conveniencias de la ONG⁷⁰. Abundando en este aspecto, nuestro trabajo de campo nos ha proporcionado claros indicios de que, ciertamente, un buen número de ONGD revelan una marcada inclinación, que redundará en detrimento de otra suerte de atenciones, a *vender* el atractivo y la credibilidad de sus causas, hasta el punto de que valoran una campaña en términos positivos no por sus resultados sociales, sino sólo si proporciona los recursos esperados.

El plan de comunicación exige que la organización deba definir el tipo de público al que busca dirigirse y cuál es susceptible de ser influido, qué colectivos se desea que colaboren en los proyectos y qué sectores sociales pueden mostrarse interesados en su financiación. Asimismo, contraponiendo la imagen corporativa interna con la que posee su público objetivo, deberá juzgarse la conveniencia de modificarla para ajustarla, sobre la base de la filosofía corporativa, a los propósitos del plan. La organización de la comunicación, la clase de mensaje que se difunda y los medios que se utilicen para su difusión dependerán de los objetivos que se establezcan⁷¹.

El mensaje no es más que la plasmación gráfica o auditiva de la idea que se busca comunicar. La conceptualización de dicho mensaje debe ser congruente con la estrategia corporativa y debe servir para facilitar el reconocimiento y el posicionamiento de la entidad⁷². Consta de dos elementos: i) lo que dice (información,

⁷⁰ A fin de evitar la inclusión de mensajes e imágenes engañosas o catastrofistas en las campañas de recaudación, las ONG han ideado códigos de conducta restrictivos, a los que se adhieren voluntariamente, que serán analizados en el apartado quinto del capítulo siguiente. El llamado 'Código de conducta, imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo', adoptado en Bruselas por la asamblea general del comité de enlace de las ONGD europeas ante la Comunidad Europea en 1989, es el modelo en el que se inspiran la Coordinadora de ONGD-España (CONGDE) y la Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament en la elaboración de sus respectivos códigos deontológicos de 25 de octubre y de 26 de junio de 1997.

⁷¹ Sean cuales sean las peculiaridades del mensaje, para que éste sea verdaderamente efectivo debe procurar -tal como ya se ha argumentado- crear en el receptor el convencimiento de que la ONG que lo emite está legitimamente capacitada para hablar del 'sufrimiento' ajeno (en definitiva, la primera razón de ser de cualquier ONGD es la existencia de un 'sufrimiento' que es preciso combatir), transmitiendo en sus propuestas la idea de que los problemas tienen solución o están en vías de ser solucionados. El propio mensaje -como señala Cabat (1996: 149)- debe ser un *formar-parte* de dicho 'sufrimiento', creando así un efecto de presencia real (autoridad y legitimidad deben ir acompañadas de proximidad y familiaridad).

⁷² El mensaje, no obstante, nunca está totalmente *adueñado* por el anunciador. El propio soporte publicitario es suficientemente complejo, pudiendo incluso, eventualmente, llegar a despertar sospechas. Bruneau (1996a: 157-8), por ejemplo, relata el caso significativo de una campaña emprendida por la Association Internationale Contre la Faim (AICF) -también en

proposiciones, propuestas...); y ii) cómo se dice (estilo de expresión, formato...). No obstante, el mensaje no se limita al texto, sino que incluye un conjunto de enunciados laterales contenidos en los logotipos, en el formato publicitario, en la elección de fotografías, etc.

Los medios de difusión son los canales a través de los que se vehicula el mensaje. La selección de los medios se realiza en función de las características informativas y persuasivas que permite cada cual, del tipo de mensaje e imagen corporativa que quiera divulgarse, transmitirse y proyectarse, de los objetivos (alcance, audiencia expuesta al comunicado, frecuencia...) y de la disposición presupuestaria.

A grandes rasgos, cabe distinguir dos grupos de canales: los *masivos* y los *personalizados*. Aunque los primeros, ignorando la identidad del receptor, garantizan que los mensajes puedan llegar a un público más amplio y variado en escaso tiempo, en cambio tienen la desventaja de que las respuestas ante un reclamo suelen dilatarse y, si se cuantifican en términos relativos, no son tan numerosas; además, sólo suelen estar al alcance -especialmente en lo que se refiere al acceso a la televisión, radio y prensa- de las ONG de mayores dimensiones⁷³. Sin embargo, a pesar de que este tipo de comunicación es costosa, lo es bastante menos de lo que se piensa habitualmente (en cualquier caso sólo lo sería si no reportara beneficios, lo que aquí no ocurre). Los anuncios que insertan las ONG en la prensa escrita suelen ser gratuitos o, cuando no, poco onerosos; y los *spots* televisivos se negocian a bajo precio (Bruneau [1996a: 158] comenta que, en el caso francés, son cerca de un 35% inferiores a su valor de mercado).

Junto a los citados medios audiovisuales, a los que también cabría añadir internet (muchas ONG -y, en cualquier caso, todas las estudiadas- poseen su propia página *web*), otros modos de canalizar la información empleados por las ONGD

nuestro país por la sección española- en la que se presentaban dos imágenes del rostro de una joven antes y después de su renutrición (véase la *figura 2* en el 'Apéndice documental'). Aunque esta publicidad provocó indignación en algunos ámbitos, aduciendo que había sido manipulada, ambas fotografías correspondían verdaderamente a la misma persona.

⁷³ La mencionada investigación de Martínez Sánchez (1998: 182) confirma que sólo el 24,4% de las ONGD españolas (entre las encuestadas cita a ANESVAD, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Intermón, Manos Unidas, Médicos del Mundo, Médicos Sin Fronteras, Medicus Mundi y PROSALUS, a las que nosotros acaso añadiríamos Acción Contra el Hambre, Aldeas Infantiles SOS, AMREF, Cáritas, Educación Sin Fronteras, Intervida, MPDL, Mundo Unido, Proyecto Solidario, Save the Children, Solidaridad Internacional, Solidarios para el Desarrollo y Survival -muchas de ellas entre las *grandes*) realiza esfuerzos de comunicación y utiliza la publicidad en prensa para divulgar sus proyectos o actividades.

españolas, que no distinguen al destinatario, son la participación en ferias y actos públicos, las presentaciones públicas de la entidad o la edición de folletos publicitarios, revistas y boletines.

Los canales personalizados, que tratan de compensar el anonimato de los anteriores, son utilizados para dirigirse a un público concreto y previamente identificado. Cuentan con la ventaja adicional de ser, a veces, más asequibles -lo que resulta importante para las ONG que cuentan con una estructura más precaria- y de proporcionar mayores rendimientos económicos en términos relativos (no así en términos absolutos). De entre los más empleados por las ONGD, cabe citar los envíos publicitarios (lo que supone conocer las señas -al menos nombre y dirección- de los destinatarios) o el encarte de material en envíos ajenos, que permiten llegar a un número considerable de individuos realizando una modesta inversión; las relaciones públicas basadas en el contacto directo (se asientan en el testimonio de la persona; el plazo de respuesta es inmediato), etc. La comunicación personalizada exige que exista cierta regularidad en los contactos mantenidos, así como una cierta capacidad pedagógica (se pretende convencer informando).

La imagen gráfica

Uno de los aspectos que caracterizan el 'postmoralismo mediático' al que se refiere Lipovetsky (1992) es la primacía de la actualidad *escenificada -lo real a distancia-* sobre los valores⁷⁴. Debido a ello, y puesto que sin imágenes no hay indignación, las ONGD utilizan con profusión los recursos visuales, que incorporan en calidad de argumentos.

En relación al tratamiento de la imagen publicitaria, cabe señalar que los motivos gráficos no se limitan a mostrar en exclusiva, en contra de lo que pudiera pensarse, las todavía recurrentes fotografías de niños desnutridos, de campos de labranza yermos..., sino que en ocasiones -y aquí cabe recordar que los referidos códigos de conducta impiden difundir imágenes truculentas, misérrimas o que puedan dañar la integridad o

⁷⁴ Asimismo, en este mismo capítulo ya se ha argumentado que para 'ser solidario' no se precisa un compromiso profundo que requiera *estar allí* para ayudar, ya que -como dicta un

sensibilidad del sujeto representado- también buscan dar una visión más esperanzadora, presentando los resultados positivos de la cooperación (escuelas y hospitales construidos, niños cuyos labios esbozan una sonrisa agradecida...)⁷⁵.

No obstante, a fin de discriminar la atención del receptor, de modo que ésta se dirija hacia un aspecto concreto que se desea destacar del mensaje (v. gr., la situación de pobreza, de hambre...), las ONGD, sometiéndose a las obligaciones que impone la publicidad, en general se valen de un lenguaje escasamente reflexivo que prioriza la efectividad de la imagen impactante⁷⁶. Pero tal cual sucede con todo tipo de publicidad, las formas utilizadas para aproximar el mensaje a la audiencia, tratando de despertar en ella algún tipo de emoción -tal vez un sentimiento de compasión- que la identifique con la problemática que se expone, corren el riesgo de acabar devaluando su contenido y restándole credibilidad⁷⁷.

A modo de síntesis, cabe indicar que las imágenes incorporadas a la narrativa del desarrollo cumplen, por lo común, con las siguientes características⁷⁸:

- a) Sugieren y se refieren a hechos generalizables más que específicos.
- b) No se presentan de forma aislada, sino que guardan relación con un asunto definido previamente y forman parte de un mensaje.
- c) A pesar de que las imágenes puedan surtir, en primera instancia, mayor impacto que los textos sobre el receptor del mensaje, existe, no obstante, una

anuncio (véase la *figura 3* del 'Apéndice documental')- desde aquí también se puede 'echar un cable'.

⁷⁵ Véanse las imágenes del 'Apéndice documental'.

⁷⁶ Las imágenes y fotografías que se muestran, el propio contenido de los mensajes, difícilmente serían asimilables en la mirada del receptor -provocando en él quizás un choc emocional intenso, pero no por ello estéril-, de no ser por la legitimidad y autoridad con que se reviste la ONG a la hora de exponerlas.

⁷⁷ La responsabilidad de la dificultad de conciliar el carácter *ficticio* de la imagen resultante con su construcción *realista* no recae en el público receptor, sino en la propia organización de la *representación*, que exige que se privilegie determinado tipo de lecturas.

⁷⁸ Gilbert y Mulkay (1984: 145-8) utilizan una línea argumental semejante para referirse a las imágenes incorporadas a la narrativa científica. Asimismo, cabe señalar que, en buena medida, las características indicadas también son de aplicación a los textos verbales -esto es, a cualquier tipo de narrativa del desarrollo.

- complementariedad entre ambos: las imágenes van acompañadas de textos explicativos que afirman el contenido.
- d) Están sujetas a convencionalismos destinados a esquematizar o simplificar el asunto presentado.
 - e) Aun cuando la variabilidad interpretativa queda severamente restringida, ello no es óbice para que una misma imagen -e igual sucede con un texto verbal- pueda estar abierto a diversas lecturas, dependientes del distinto grado de compromiso mantenido por el receptor⁷⁹.
 - f) Participan de una forma de discurso *no reflexiva* (ya se ha comentado que apelan al sentimiento).

La gestión de la imagen de las ONGD⁸⁰

Ayuda en Acción

La estrategia comunicativa de Ayuda en Acción se halla vinculada con lo que serían sus objetivos, en su mayoría comunes a cualquier ONG: el crecimiento organizativo, la sensibilización de la opinión pública, la obtención de ingresos... Pero de entre todos cabe destacar por su relevancia -aun cuando se relacione estrechamente con la recaudación de fondos y con la extensión o implementación de nuevos proyectos de cooperación- el impulso de campañas de 'apadrinamiento' de niños del Tercer Mundo, para las que se sirve de técnicas de *marketing*⁸¹.

⁷⁹ La interpretación de una imagen no es un proceso descontextualizado que se realiza en la mente del receptor, puesto que es relevante la propia experiencia, que participa en la formulación del significado.

⁸⁰ En este apartado se describe cómo gestionan la imagen las mismas ONGD estudiadas, haciendo hincapié en sus singularidades y rasgos distintivos.

⁸¹ Las fórmulas de 'apadrinamiento' como método de financiación de las ONG serán tratadas en el próximo capítulo.

La política de comunicación está diseñada preferentemente para captar nuevos 'padrinos' y donantes. Ello no impide que otro de sus propósitos sea abrir nuevos espacios de concienciación social. Uno de los rasgos a señalar es que, para marcar distancias con otras organizaciones, se incide especialmente en lo que se considera que son valores destacados que distinguen a Ayuda en Acción: *apoliticismo, aconfesionalidad e independencia*. Por otro lado, el diálogo con socios, colaboradores y donantes *fieles* se realiza básicamente a través de la edición de boletines informativos trimestrales, memorias anuales, informes de actividad, expedientes de 'apadrinamiento' y correspondencia, lo que apenas obliga a mantener el contacto personal directo.

Los mensajes publicitarios de Ayuda en Acción insisten predominantemente -como es habitual entre las ONG- en los siguientes aspectos:

- Intentar despertar la compasión del público. ("Los niños del Tercer Mundo ya no saben qué hacer para llamar tu atención" -advertía un *spot* reciente). En general -y como se observará a continuación- las campañas de 'apadrinamiento' inciden particularmente en este punto.

- Mostrar autoridad y legitimidad cuando se trata de hablar de los problemas del Tercer Mundo y proponer soluciones a los problemas planteados ("hemos podido hacer llegar nuestro mensaje a muchos lugares", o bien "el futuro lo tenemos aquí, está en nuestras manos" -asevera la publicidad), a la par que mostrar proximidad y familiaridad ("el Tercer Mundo, Ayuda en Acción y Tu, trabajando hombro con hombro" -reza un anuncio).

- Conseguir una donación y, aún más allá, convertir en *fiel* al donante esporádico. En dicho sentido, el 'apadrinamiento' sería la culminación de este 'querer ser fiel', puesto que el compromiso adquirido obliga al menos durante 10 años.

Forman parte del plan de medios tanto los canales *personalizados* como los canales *masivos*.

En relación a los primeros, los envíos por correo son utilizados básicamente para dirigirse a aquellas personas que ya tienen -o han tenido previamente en el pasado- algún tipo de vínculo con la asociación. Ayuda en Acción envía hojas informativas periódicas y boletines trimestrales, en los que se publican noticias acerca de la vida asociativa y de las actuaciones que se impulsan; informes semestrales destinados a los 'padrinos', en los que se describen los progresos alcanzados por el niño apadrinado; y nuevas peticiones de 'apadrinamiento', dirigidas a quienes

actualmente ya apadrinan o han apadrinado en el pasado, con el objeto de que se decidan a hacer lo propio con otro niño (consisten en una carta del director del proyecto en la que se describen tanto las actuaciones pretéritas como las que se desea llevar a cabo con el dinero recaudado, que se acompaña de una ficha del niño al que se propone apadrinar que incluye una fotografía del mismo y unos breves apuntes biográficos). Ocasionalmente también se aprovechan envíos publicitarios de otras entidades (bancos, una agencia de viajes...) para unir su nombre al de ellas en un marco de colaboración entre ambas partes.

Las relaciones públicas es otra de las estrategias utilizadas por Ayuda en Acción. Tiene principalmente como destinatarios a los medios de comunicación (gracias a ello es frecuente hallar informaciones relativas a la organización en la prensa o medios audiovisuales), instituciones y empresas (también debido a ello, algunas de éstas colaboran subvencionando o *sponsorizando* proyectos o incluso comercializando productos conjuntamente). Por último, otra fórmula empleada la constituye el testimonio directo realizado por miembros de la organización, factible, en buena medida, gracias a la labor que realizan los voluntarios en actos públicos (fiestas, conferencias...).

Ayuda en Acción, en sus estrategias comunicativas, hace un uso destacado de los denominados canales *masivos* y, en concreto, de los *mass media* más habituales, a cuya influencia atribuye el crecimiento alcanzado en número de socios y en recursos. En tal sentido, inserta habitualmente publicidad en la prensa, aprovechando que los periódicos suelen conceder facilidades, e incluso ha elaborado diversos *spots* televisivos -uno fue realizado en colaboración con una empresa de telecomunicaciones. En ambos casos, los anuncios forman parte de las campañas emprendidas a favor del 'apadrinamiento' de niños.

Asimismo, Ayuda en Acción también ha aparecido en los medios de comunicación en calidad de *invitada* en distintos programas televisivos o radiofónicos, en los que se han divulgado aspectos del trabajo realizado. En los últimos años merecen ser destacados un reportaje, emitido en TVE 1 en un espacio que ocupó durante largo tiempo las primeras posiciones en los *rankings* de audiencia, que tenía como protagonistas a los niños beneficiarios de los proyectos que la asociación impulsa en Bolivia; otro reportaje, proyectado en La 2 de TVE, dedicado a los proyectos que lleva a cabo en Bambamarca y Yancana Huasin, en Perú; o sendos espacios informativos, emitidos por TV3, cuyo tema central eran las condiciones de vida de los llamados 'niños de la calle' de Bolivia y el 'apadrinamiento', y en los que

aparecía de modo destacado la labor realizada por Ayuda en Acción. También otras cadenas han dado cuenta del trabajo de la asociación mediante la emisión de espacios informativos diversos (Antena 3, en el ámbito nacional; las autonómicas TVG -que emitió un reportaje acerca de los proyectos de Ecuador-, ETB, Canal 9 -que dedicó un programa a los proyectos desarrollados en Kenia-, Canal Sur o TeleMadrid; o incluso las de ámbito local -tal es el caso de BTV). Sin embargo, por su considerable impacto mediático, sin duda merecen una mención especial las participaciones de Ayuda en Acción en diversas 'maratones televisivas' -en alguna se alcanzaron las 24 horas de emisión ininterrumpida-, las cuales, al margen de ofrecer una oportunidad inestimable para dar a conocer la organización a la opinión pública, han permitido realizar numerosos 'apadrinamientos' (en una de ellas, superando las previsiones más optimistas, fueron apadrinados 45 mil niños).

Pero no solamente el medio televisivo se ha encargado de divulgar el trabajo de Ayuda en Acción. También la radio (Cadena SER, Onda Cero...) y la prensa (la misma organización cita a El País, ABC, La Vanguardia, El Mundo, Avui, El Punt, Integral...) han hecho lo propio a través de la difusión de noticias y la publicación de artículos de contenido diverso.

Una de las estrategias empleadas por Ayuda en Acción para influir en los medios de comunicación pasa -tal como reconocen- por invitar a reporteros y a periodistas a visitar los proyectos que impulsan a fin de que puedan conocerlos con mayor profundidad y así incentivar la realización de reportajes. Según el cómputo realizado por la propia asociación, la atención prestada por los medios de comunicación a lo largo de 1996 quedó plasmada en la publicación de 147 artículos en la prensa escrita nacional y 344 en la de ámbito regional, así como en la realización de un total de 68 entrevistas y reportajes en 19 cadenas de televisión y en innumerables emisoras de radio.

Al margen de la utilización de los *mass media*, otra de las fórmulas utilizadas es la edición de folletos, que se distribuyen en los actos en que interviene, y la confección de carteles de propaganda (fueron colocados en las marquesinas de los autobuses y en otro tipo de mobiliario urbano). El argumento central de dichas campañas de nuevo es el fomento del 'apadrinamiento'.

Abundando en las estrategias de comunicación, cabe señalar, en otro sentido, que aun cuando el *merchandising* busque básicamente la obtención de rentabilidad económica, no por ello, en cuanto que hace uso de la imagen para la consecución de sus objetivos, impide dar a conocer la organización a un amplio público. Desde este

punto de vista, tal vez uno de los aspectos que más han contribuido a la popularidad de Ayuda en Acción sea su faceta de organizadora de ferias comerciales -como actos públicos que son, sirven para mostrarse a la ciudadanía- y, en especial -al menos en Barcelona-, de la feria que se celebra en las fechas navideñas, en la que se venden preferentemente productos de regalo donados por instituciones y particulares. En Madrid, en tiempos recientes, tuvo relieve mediático una subasta de objetos personales donados por famosos del mundo de la política, el deporte y la farándula. Asimismo, es de destacar la comercialización de productos diversos, tocados con el anagrama de Ayuda en Acción (como los mecheros que se expendían en estancos y que llevan gravada la leyenda “apadrina un niño”, las camisetas, gorras, relojes, juguetes, pins y libros cuya venta se realiza por catálogo, o las postales de felicitación navideña), a menudo asociando este nombre al de empresas comerciales y entidades financieras (Banco Central Hispano, Airtel, Lladró, Philips...), las cuales deben destinar un porcentaje de las ventas o ingresos obtenidos a sostener proyectos de Ayuda en Acción.

Por último, no debe olvidarse que la organización y participación en fiestas populares y en diversas actividades deportivas o de ocio, en cuanto posibilitan que Ayuda en Acción entre en contacto con capas de población no definidas con carácter previo para transmitirles -de modo no personalizado- el mensaje deseado, constituye también otra de las herramientas de comunicación empleadas. Actuaciones de este tipo podrían ser, a modo de ejemplo, los ‘Encuentro[s] solidario[s] por el Tercer Mundo’ que se celebran anualmente⁸².

Análisis del mensaje:

Parece que Ayuda en Acción, a través de su mismo nombre, haya querido demostrar que está legitimamente preparada para actuar, que posee autoridad y capacidad para ello. En efecto, de las palabras ‘ayuda en acción’ se desprende de inmediato la idea de que no permanecen impasibles o a la expectativa, sino que están trabajando para resolver los problemas que se les plantean. El eslogan utilizado para conmemorar los primeros tres lustros de vida de la organización, que rezaba “15 años trabajando con el Tercer Mundo”, servía justamente para ratificar esta legitimidad en forma de experiencia.

⁸² Véase ‘Descripción de los proyectos y otras actuaciones’ en el ‘Apéndice documental.

Su actual logotipo -que recientemente ha sustituido al que ha sido utilizado como emblema de la asociación en el pasado- pretende plasmar -en palabras de sus creadores- “[e]l movimiento que supone la actividad y compromiso de los ‘proyectos de desarrollo’ que [gestionan] frente al posicionamiento pasivo que transmiten las palabras caridad y donación (...)”.



logotipo antiguo



logotipo actual

“La mano sintetiza el Desarrollo” -prosiguen. “Una mano que se ofrece, que trabaja, que denuncia y una flecha símbolo del movimiento, actividad y fuerza, cuya punta se dirige a la Acción”. Dicha mano, que mantiene el mismo color que el nombre para reforzar el aspecto único del logotipo, “[s]urge como receptora y a la vez vehículo potenciador de la ayuda (...)”. Asimismo, “la flecha en un color vivo es el símbolo activo del proceso, sale del nombre arrojando la mano y regresa mucho más fuerte” (*Boletín*, 48: 31).

A su vez, el color habitualmente anaranjado del fondo estaría en consonancia con su vocación de imparcialidad (recordemos que Ayuda en Acción se define ‘aconfesional’ y ‘apartidista’), con una actitud de compromiso que, no obstante, rara vez incluye incluye la denuncia política contundente y tomas de posición radicales. Más que el deseo de querer resolver el caos del mundo, de cambiarlo situándose en un plano político, lo que buscarían es dar la sensación de estar en disposición de ocuparse del prójimo y de aliviar su sufrimiento.

En definitiva, el primer mensaje que plausiblemente quisieran transmitir es el de la pureza de sus intenciones (reforzada, a nivel de imágenes publicitarias, por la profusión de niños, símbolo de la inocencia); de que, aun siendo ‘profesionales’ de la

ayuda, no están ‘contaminados’ por la política u otras vicisitudes que pudieran distraerlos de su labor humanitaria; que son eficaces en la tarea que se proponen llevar a cabo, que trabajan de un modo responsable (algunos de los titulares publicados en sus boletines inciden a destacar el aspecto indicado: “El impacto de nuestro trabajo es muy positivo”; “Ayuda en Acción está trabajando con seriedad y responsabilidad”). El propio hecho de vincular el nombre de la entidad a personajes con determinado prestigio o rango social (S.A.R. Pilar de Borbón es presidenta de honor de Ayuda en Acción y, en calidad de tal, aparece fotografiada en las páginas de uno de los boletines visitando un proyecto rural en Etiopía; y, a su vez, el Conde de Orgaz es el actual presidente ejecutivo) o el hecho de que en las mismas publicaciones se haga constar que la organización ha sido declarada de “utilidad pública” (que permite que las donaciones puedan desgravar a efectos fiscales), participarían en la construcción de legitimidad.

Al mismo tiempo, conseguir evocar proximidad y familiaridad constituye -como se ha adelantado- otro de sus retos comunicativos. Esta dificultad se trataría de superar con eslogans como el referido “El Tercer Mundo, Ayuda en Acción y Tu, trabajando hombro con hombro”. La propaganda intenta crear aquí un efecto de presencia real. El tratamiento familiar que se consigue mediante el uso de la segunda persona del singular, la propia utilización de las palabras, pudieran llevar a suponer que el conjunto de todos los colaboradores forman parte de una gran familia, son miembros de una misma red, de manera que incluso es posible llegar a pensar que es el propio donante quien está trabajando sobre el terreno y, más aún, que está en sus manos la solución de la pobreza que se plantea combatir (“Tu puedes hacer algo importante. Ya has dado el primer paso. Ahora está en tus manos dar los siguientes” -asevera un mensaje publicitario).

La evocación de este carácter familiar, sintetizado en una fórmula que permitiría insinuar que los ‘otros’, aun siendo desconocidos, de hecho pertenecerían a *mi* propia familia, es especialmente válida en el tratamiento del ‘apadrinamiento’, piedra angular de Ayuda en Acción: en él, el niño desconocido pasa a ser *mi hijo* -el *padre*, desde la distancia, paga su manutención.

Por otro lado, la propaganda de Ayuda en Acción pretende transmitir la idea de que urge actuar con inmediatez y de que, por consiguiente, las donaciones no pueden

esperar. Valga de ejemplo el siguiente anuncio, que formó parte de una campaña publicitaria iniciada en 1998 y prolongada en años posteriores⁸³:

Si estás harto de ver imágenes como esta [*se observa el rostro de una niña con la expresión triste*] envíanos un cupón como este.
Apadrina un niño.⁸⁴

Aquí el reclamo viene a decir: ‘actúa, date prisa antes de que cualquier otra cosa te disuada’. No hay lugar para la intención, ni se admiten los matices. Apelando a la conciencia individual, al buen sentimiento, lo único que se debe responder es si se desea o no ver niños tristes y, por tanto, si se está o no dispuesto a ayudar.

Más contundente es aún, en este sentido, el anuncio que reza:

Piénsalo bien. Para apadrinar un niño siempre tienes tiempo.
Exactamente tres segundos.

El receptor se ve impelido a colaborar súbitamente (sólo valen “tres segundos”), sin tener el tiempo suficiente como para pedirse cual es la contrapartida de su acción.

Por su parte, el mensaje publicitario de la campaña de otoño de 1997⁸⁵ - bautizada con el lema “llena tu corazón”- contiene el siguiente texto:

Practica el ejercicio más sano para tu corazón.
Rellena este cupón. Corre, cada tres segundos muere un niño en el Tercer Mundo.⁸⁶

En esta ocasión, se plantea utilizar -tal como explicitan- un tipo de código algo menos común en la publicidad de las ONG: “[N]o sólo tenemos en cuenta la saturación informativa de la trágica realidad a la que está sometida la sociedad, sino la uniformidad a la hora de comunicar estos mensajes, siempre a través de los mismos códigos y contenidos, apoyándose en imágenes de niños demacrados y

⁸³ La agencia de publicidad Ruiz Nicoli, que colabora desinteresadamente desde 1994 con Ayuda en Acción, es la encargada de diseñar sus campañas publicitarias.

⁸⁴ Véase la *figura 4* en el ‘Apéndice documental’.

⁸⁵ En general, las campañas publicitarias se lanzan en otoño y se intensifican a medida que se aproximan las fiestas navideñas, más proclives a la ‘caridad’.

⁸⁶ Véase la *figura 5* en el ‘Apéndice documental’.

apelando a sentimientos de culpa, de sufrimiento... que generan, en muchos casos, reacciones de incomodidad, pasotismo e incluso indiferencia” (*Boletín*, 43-44: 21). Así, y a pesar de la reiterada presencia de la figura del niño -pero esta vez de un niño que nos es mucho más próximo y verosímil (“hemos querido difundir un mensaje simbólico, haciendo protagonista a un niño que puede ser nuestro hijo”)-, dicho *spot* pretende ejercer un impacto en el receptor mostrando una imagen inaudita, la de un frigorífico -electrodoméstico que simboliza el consumismo del mundo occidental- que, sin embargo, está vacío -sin duda con la intención de reflejar el hambre del Tercer Mundo. Aquí se contraponen la abundancia a la falta de lo imprescindible para vivir. Si una dieta saturada de grasas daña nuestro corazón, la insensibilidad hace lo propio. Por tanto, no hay ejercicio más saludable que la solidaridad, ‘correr’ en ayuda de quien lo necesita.

Siguiendo la misma línea argumental y creativa, la campaña de 1999 insiste en demostrar que no existen razones válidas para no apadrinar un niño. Para ello, los mensajes van destinados a rebatir los argumentos que a menudo se utilizan como excusa para no hacerlo (“¿Realmente llega todo el dinero?”; “Bastantes problemas tengo yo para llegar a fin de mes”; “Una pequeña ayuda no va a cambiar nada”)⁸⁷. Por su parte, la campaña publicitaria iniciada el año 2000, difundida a través de la prensa escrita y de la televisión, introduce un argumento llamativo cuando plantea: “Te has parado a pensar qué pasaría si consiguiéramos que las personas del Tercer Mundo tuvieran acceso a los mismos medios y posibilidades que tú. Te imaginas cuántos Newton habría en el mundo (...)”⁸⁸.

Aunque el dinero obtenido mediante el ‘apadrinamiento’ no se dedica en exclusiva a un niño en particular, sino que revierte en el conjunto de la comunidad, puesto que los ingresos se dirigen a financiar el proyecto integral, no puede dejarse en el olvido que esta fórmula crea un foco de atención individualizado y distinguible de los otros (existe una identificación inmediata del beneficiario) que concentra el interés del donante. Además, para éste -como para la ONG- el ‘apadrinamiento’ constituye también una ventaja por cuanto se inscribe en el tiempo (para el donante porque sabe que su aportación económica tiene un límite, y para la ONG porque tiene garantizados unos ingresos regulares al menos por unos cuantos años). Asimismo, para la ONG

⁸⁷ Véanse las *figuras* 6, 7 y 8 en el ‘Apéndice documental’.

⁸⁸ Véase la *figura* 9 en el ‘Apéndice documental’.

reúne la ventaja de ofrecer una publicidad poco costosa y altamente rentable (basta pensar en el éxito de las llamadas 'maratones televisivas' organizadas con esta finalidad).

Los mensajes que utiliza Ayuda en Acción en su publicidad para fomentar el apadrinamiento -aún a pesar del aparente giro dado en sus última campañas- apelan de algún modo -tal como se observa en el ejemplo que se cita a continuación y en otros ya mostrados- al sentimiento; buscan despertar la sensibilidad del donante potencial, su piedad.

Para este niño vivir es una lotería. Tanto, que su suerte también depende de un cupón.

Actúa. Apadrina un niño.⁸⁹

Este tipo de modelo publicitario se caracteriza por los rasgos paternalistas y por una imagen que tal vez pudiera considerarse un tanto estereotipada de las gentes del Sur, representadas como seres indefensos merecedores de conmiseración. El mensaje -tal como queda especialmente reflejado en la propia composición fotográfica- transmite la necesidad de prestar ayuda a quienes se considera desfavorecidos o incapaces de resolver su propio futuro. Puesto que la niña retratada parece estar a punto de sollozar, la obligación de un buen 'padre' es -según reza un titular del *Boletín* 43-44: 4- reconfortarla "secando las lágrimas"

A pesar de que la donaciones, así como el interés del público en general por la labor que llevan a cabo las ONG, puedan ser muy sensibles a la divulgación mediatizada de determinados acontecimientos (tales como catástrofes naturales, hambrunas, colapsos sociales, crisis bélicas...), lo cierto es que Ayuda en Acción, a diferencia de otras ONG, no los incorpora explícitamente en su publicidad. Por ejemplo, si se examina la propaganda de los últimos tiempos, se hallan relativamente pocas referencias al conflicto de los Grandes Lagos africanos, que aparentemente tanto llegó a convulsionar nuestras conciencias (aun a pesar de que sin duda, indirectamente, la asociación se haya podido ver beneficiada por el auge reciente adquirido por las ONG como resultado de esta y otras crisis). En efecto, los mensajes divulgados por Ayuda en Acción, en lugar de atender a la circunstancialidad, a los acontecimientos puntuales, son básicamente atemporales; más allá del recurso a explotar las situaciones de emergencia, las tragedias y los hechos singulares, enfatizan -tal como queda reflejado en las campañas de 'apadrinamiento'- la

perennidad del problema y, por consiguiente, manifiestan la necesidad de que el trabajo realizado -y la donación aportada- no sea algo eventual, sino que tenga visos de continuidad.

Desde un punto de vista formal, y al margen de los anuncios ya referidos publicados en la prensa u otros medios de comunicación, destinados en esencia a fomentar el 'apadrinamiento', Ayuda en Acción también emplea otras fórmulas dirigidas a la captación de donativos. Éste es el caso de los trípticos que habitualmente se reparten en los actos públicos en que participa la organización -y que, al ser doblados, toman la forma de una carta-cupón a franquear en destino.

Diversas técnicas tipográficas (diferentes tipos de letra, uso de negrita..., ilustraciones fotográficas, etc.) son empleadas para dar relieve al contenido del texto y destacar los elementos centrales del mensaje ("Únete a nosotros"; "Apadrina un niño"; "Apoya un proyecto"...). La técnica de escritura sigue la fórmula didáctica de la pregunta-respuesta ("¿Cómo Ayuda en Acción entra en contacto con los niños?"; "¿Qué información tendré sobre el proyecto?"; "¿Por qué es importante la figura del socio-colaborador?"; "¿Cuál es la cuota del socio-colaborador?") a fin de ir desvelando los posibles interrogantes que el lector pueda plantear. El texto, escasamente técnico, respeta elementales reglas de simplicidad.

Es preciso reseñar que en Cataluña dicha publicidad está redactada en lengua castellana, lo que tal vez reflejaría una tendencia al 'centralismo' organizativo. Aún a pesar de la utilización circunstancial de la grafía catalana del nombre, no existe una clara determinación a *explotar* los sentimientos identitarios que comparten amplios sectores de la sociedad catalana.

Cooperació

Desde la modestia de sus planteamientos -consecuencia de las limitaciones que derivan de las reducidas dimensiones de esta ONG-, la estrategia comunicativa de Cooperació se propone principalmente, por medio de las campañas de sensibilización que emprende, abrir nuevos espacios de concienciación social. Aunque su objetivo sea contribuir, mediante la cooperación internacional, a "[l]a

⁸⁹ Véase la *figura 10* en el 'Apéndice documental'.

construcción de nuevos modelos de desarrollo equitativos y sostenibles (...), su actividad comienza por informar y sensibilizar a nuestra sociedad(...)" (*Publicidad*).

Cooperacció es una entidad que se define como *laica* y *progresista* y que, en su publicidad, enfatiza estos rasgos -especialmente el segundo. En efecto, la imagen y los valores que proyecta y el mensaje que difunde contienen cierta carga política *izquierdista*. Insiste en hablar de las causas estructurales de la pobreza y de la necesidad de introducir cambios no sólo en el ámbito local -fortaleciendo la participación de las comunidades de base-, sino especialmente en la esfera global (inclusive en la conciencia de la población de los países desarrollados). Más que intentar despertar la compasión del público, tratando de conseguir una donación, se plantea, en mayor medida que otras ONG, reflexionar y tomar un posicionamiento político -lo que no supone, bien a pesar de que su nombre haya quedado asociado a Iniciativa per Catalunya en la organización de algún acto, que este posicionamiento deba ser *partidista*- ante unos problemas cuya raíz es de naturaleza eminentemente política.

En su estrategia de comunicación, Cooperacció utiliza tanto los canales *personalizados* como los *masivos* para dirigirse a su público. Los primeros son empleados para relacionarse con los asociados y, eventualmente, con personas que mantienen vínculos con la organización. Cooperacció remite regularmente a los socios su 'Butlletí informatiu' (que consta de cuatro páginas en las que se publican informaciones relacionadas con las actividades de la asociación) y, con periodicidad trimestral, la revista 'Papers d'Informació', con una tirada de 2.000 ejemplares, en la que se abordan asuntos relacionados con la problemática del Tercer Mundo y la cooperación para el desarrollo (en cada número se plantea ordinariamente un tema central sobre el que reflexionan los diversos articulistas).

Por su parte, el uso de los denominados canales *masivos* se limita a la esporádica publicación de anuncios en la prensa o difusión en radio (suelen ser bastante reflexivos y sólo ocasionalmente están pensados para recaudar fondos ante situaciones de emergencia) y a la organización de conferencias y presentaciones de libros o a la participación, a través de un *stand* propio, en algunas fiestas populares, entrando así en contacto con sectores de población no definidos. Cabe señalar que antiguamente la revista 'Papers d'Informació' se distribuía gratuitamente en algunos establecimientos, por lo que llegaba a un público más amplio.

Análisis del mensaje:

‘Cooperación’ y ‘acción’, dos conceptos clave, se unen en un solo vocablo componiendo el nombre de la asociación.



logotipo

Parece que, a través de su denominación, Cooperacció quiera indicar que trabaja, sin admitir dudas ni indecisiones, para solucionar los problemas que afectan a amplias capas de población del llamado Tercer Mundo, que se halla presta para actuar (en el anagrama, la palabra ‘acció’ se escribe con destacados caracteres tipográficos).

En su emblema se dibuja el globo terráqueo, al que cobijan cuatro barras que intuitivamente representan la enseña catalana, queriendo simbolizar con ello su vocación internacionalista y su firme enraizamiento local y, a su vez, expresar lo que significa ‘cooperar’: esto es, colaborar desde aquí con todo el mundo.

El tono reflexivo, que supuestamente Cooperacció quiere imprimir a su publicidad, quedaría pantente en anuncios del tipo:

Ahora es el momento de invertir en los países en los que la bolsa no ha podido caer.

Baja el IBEX-35. Baja Wall Street. Bajan los valores. Bajan las bolsas. Baja la economía. Ahora que todo baja, es el momento de invertir en valores que sólo pueden subir: la justicia y la solidaridad con comunidades, pueblos y países enteros. Los dos valores más importantes de la humanidad. Los auténticos indicadores de los beneficios que somos capaces de producir las mujeres y los hombres (...)⁹⁰

Utilizando el mismo tipo de argumentos y recurriendo a la ironía, otro anuncio reza:

Invierte en acciones anti-huracán Mitch⁹¹

⁹⁰ Anuncio traducido del catalán. Véase la *figura 11* en el ‘Apéndice documental’.

⁹¹ Véase la *figura 12* en el ‘Apéndice documental’.

El aludido tono es, aún si cabe, mayor en el anuncio que a continuación se reproduce, publicado en la prensa en forma de manifiesto firmado por profesionales y destacadas personalidades del periodismo, las artes, la docencia, la abogacía, la política, etc.:

Construyamos la esperanza.

La autosatisfacción con la que el mundo desarrollado acomete el cambio de milenio topa con una realidad alarmante: el siglo XXI se iniciará con la evidencia de que unos cuantos países serán cada vez más ricos, mientras que la mayoría serán cada vez más pobres (...)

Los fondos destinados a la cooperación internacional se han de incrementar. Pero no basta con la transferencia de dinero una vez al año. A la injusticia y a la desigualdad no se las vence con caridad. De lo que se trata es de construir estructuras de cooperación inteligentes, enraizadas a las necesidades de los países receptores y que tiendan a fortalecer su tejido productivo, asociativo y democrático. El colonialismo de las armas no puede ser sustituido por el colonialismo de las limosnas. Cooperar no quiere decir tranquilizar la mala conciencia del mundo industrializado. Cooperar significa dar apoyo a las estrategias de crecimiento de los países que nunca han podido crecer.

La lucha contra la pobreza es también un combate por el desarrollo tal como lo entienden los países receptores de la ayuda internacional (...) ⁹²

Desde un punto de vista formal, cabe señalar que en dicha publicidad se observa un predominio absoluto de las escritura sobre las imágenes. A falta de éstas -a menudo se limitan a una simple fotografía de reducidas dimensiones-, se presentan amplios espacios en blanco, como queriendo dar una sensación de vacío. Por otro lado, los titulares, tal vez con el deseo de aparentar dinamismo, imitan la escritura de una impresora matricial.

En cambio, y como contraste, en los folletos que Cooperació distribuye como carta de presentación en los actos públicos en que participa, un dibujo *naïf* de vivos colores, que representa el rostro de una mujer indígena, ocupa por completo una de las caras del papel que se dobla en cuatro partes ⁹³. Sobre un fondo amarillo, el texto, planteado de forma didáctica (formula preguntas como “[¿]cuál es el significado que damos [a la solidaridad]?”, “¿qué es Cooperació?”, “¿cómo trabaja Cooperació?”, y

⁹² Anuncio traducido del catalán. Véase la *figura 13* en el ‘Apéndice documental’.

⁹³ Véase la *figura 14* en el ‘Apéndice documental’.

acto seguido pasa a dar las respuestas) y con la ayuda de diversas técnicas tipográficas (negritas, distintos tipos de letra), se propone dar a conocer la organización y despejar dudas respetando elementales reglas de simplicidad. En el interior se adjunta un cupón para que, tras la lectura, si uno lo cree conveniente, pueda efectuar una donación⁹⁴ o, en su caso, pedir la admisión como socio.

Intermón

El departamento de comunicación y educación de Intermón, encargado de coordinar las campañas publicitarias, es el responsable directo de desarrollar la política de comunicación, en función de la estrategia organizativa definida por la dirección de la entidad y de acuerdo con los objetivos que se persiguen, comunes a la mayor parte de las ONG (a saber: implementación de los proyectos de cooperación, sensibilización de la opinión pública, recaudación de fondos, crecimiento interno...).

A pesar de sus orígenes confesionales y aun sin renegar de ellos, Intermón prefiere presentarse en público como una organización laica, independiente y, por encima de todo, socialmente comprometida. Esta última actitud le obliga a adoptar posiciones políticas y a plantearse actuar como 'grupo de presión' ante los partidos. Como escribe Carreras (2000a), director general de Intermón, puesto que

[I]a pobreza, la degradación medioambiental, las violaciones de los derechos humanos tienen su origen en causas políticas, (...) su eliminación exige respuestas políticas. (...) Esto no implica en absoluto que el trabajo de las ONG deba ser partidista o, dicho de otro modo, implica que debemos trabajar con todos los partidos del arco parlamentario, para hacerles conocer mejor las situaciones de injusticia, para hacerles llegar nuestras propuestas de cambio, para reivindicar ante ellos mayor atención a lo que están pidiendo los miles de personas que están detrás de nuestras organizaciones.

Los mensajes publicitarios de Intermón giran preferentemente alrededor de los siguientes ejes:

- Mostrar autoridad y legitimidad para proponer soluciones y actuar. Se invoca para ello su dilatada experiencia y el prestigio adquirido a lo largo de los años ("40

⁹⁴ Cabe precisar que, en otro cupón de donación, se indica en la cabecera, sin duda como señuelo, que la asociación emitirá un certificado que permitirá desgravar un 20% de la aportación en la declaración de renta.

años trabajando por un mundo más justo” -rezaba un eslogan), el reconocimiento obtenido desde el exterior y que se manifiesta en su vinculación a redes solidarias de alcance internacional (el deseo de exhibir su pertenencia a Oxfam ha llevado a esta ONG a cambiar, en 2001, el nombre por la que es conocida por el de Intermón Oxfam), así como los resultados del trabajo realizado. En relación a este último aspecto, el citado Carreras (2000b) escribe:

Seguramente no hay soluciones mágicas, pero la voluntad de perseverar en un trabajo complejo y a largo plazo está proporcionando resultados positivos.

Asimismo, se desea dejar patente su honradez y el carácter transparente de sus actuaciones (“Nuestro compromiso por la erradicación de la pobreza”; “Intermón quiere que sepas a dónde va tu ayuda” -son otros de sus lemas publicitarios).

- Aproximarse a su público hasta el punto de que éste pueda considerarse copartícipe y corresponsable de la labor que desarrolla Intermón (“Juntos podemos hacer un mundo más justo” -proclamaba una campaña publicitaria).

- Conseguir una donación apelando a la necesidad de ayudar (“Tu donativo es la mejor semilla”)⁹⁵.

En su política de comunicación, Intermón utiliza tanto los canales *personalizados* como los *masivos* para acceder a la opinión pública.

En relación a los primeros, los envíos por correo se dirigen no sólo a aquellas personas que tienen algún tipo de vínculo con dicha ONG (socios, donantes), a quienes se remiten sus boletines -con periodicidad trimestral-, folletos de información sobre las campañas que emprenden, así como publicidad de los actos en que participan..., sino también a aquéllos que, sin haber mantenido contactos formales con ella, figuran por alguna razón en su base de datos. Éstos últimos, al menos, reciben una carta del director de la entidad o, en su defecto, un informe -redactados en un tono marcadamente paternalista- en los que se narran situaciones de penuria que se individualizan en personas concretas (se llega a identificar al supuesto infortunado, dando a conocer su nombre), a través de los que se pide su colaboración en la financiación de alguno de los proyectos, sea mediante una donación puntual, sea

⁹⁵ Véanse las *figuras 15, 16, 17 y 18* en el ‘Apéndice documental’.

mediante aportaciones regulares -asumiendo el donante, en este caso, la condición de 'socio-colaborador'⁹⁶.

El contacto directo, aun sin planificar, con quienes se dirigen a esta ONG, sea en sus propias sedes o en los actos en que participa -también a través de llamadas telefónicas u otros medios-, permite personalizar la comunicación. Asimismo, el trato que Intermón mantiene con periodistas y responsables de los medios de comunicación facilita una presencia frecuente en ellos bajo la forma de noticias o reportajes.

En su estrategia comunicativa, utiliza de forma destacada los referidos canales *masivos* y, de un modo particular, los *mass media*. En efecto, no sólo ha aparecido en múltiples ocasiones en calidad de *invitada* en diversos espacios de radio y televisión o en revistas y periódicos, en los que se ha entrevistado a alguno de sus directivos o publicado artículos que llevan sus firmas, divulgando aspectos del trabajo realizado, sino que también inserta publicidad en la prensa con cierta regularidad aprovechándose de las facilidades que, por lo general, ésta ofrece. En tal sentido, resulta raro no ver, ante cualquier catástrofe humana, anuncios solicitando donaciones para paliar las necesidades más urgentes, aunque también publica otros menos coyunturales destinados a sensibilizar a la población y que forman parte de campañas publicitarias más extensas, así como, ocasionalmente, convocatorias de los actos que organiza. Asimismo, ha realizado algunos *spots* televisivos. Durante las navidades de 1998, pero prolongándose fuera de este periodo, se programó con cierta asiduidad en distintas cadenas uno cuyo lema era: "Tu donativo es la mejor semilla". En 2001 se ha emitido otro, pensamos que con el propósito de popularizar ante la ciudadanía el añadido de Oxfam a su nombre. También ha grabado algunas cuñas radiofónicas. En una de ellas, una voz afirmaba: "Gracias a tu ayuda las comunidades del Tercer Mundo serán autosuficientes".

Otras fórmulas empleadas para dirigirse al gran público son los folletos, que se distribuyen en los actos en que participa, y los carteles. Su argumento suele coincidir con el de las campañas publicitarias que emprenden. En los primeros, tras una parte expositiva en la que se da a conocer el punto de vista de Intermón, se concluye solicitando la colaboración económica del lector. Por último, la venta de productos

⁹⁶ Para Vaccaro (1996: 131), las cartas siempre constituyen el elemento central de la publicidad por correo. Véanse los *textos 1, 2 y 3* reproducidos en el 'Apéndice documental'.

artesanales en las tiendas con que cuenta la organización también ha valido para divulgar su imagen.

Análisis del mensaje:

La propia denominación de Intermón no oculta sus orígenes catalanes (*'món'*, en su traducción, equivale a 'mundo'). Su particular enraizamiento a la sociedad catalana (que se manifiesta no sólo en el número de socios que posee y en los ingresos que recauda en Cataluña, sino también en el hecho de que muchos la consideren la más genuina de las ONG catalanas) no ha sido un obstáculo para estar presente y desarrollar sus actividades en muchas otras zonas de la geografía peninsular, hasta el punto de que también se la considera una de las grandes ONG españolas. Mientras que en Cataluña, por lo general, utiliza el catalán en sus comunicaciones, en el resto de España hace uso de la lengua castellana.

De su nombre parece desprenderse lo que sería su vocación: hermanar a todos los hombres, tratar de unir en un solo mundo a pueblos separados por las desigualdades y así borrar la frontera que separa a ambos hemisferios, Norte y Sur; luchar para erradicar las causas de la segregación y abolir las injusticias.

En su anagrama tradicional se dibuja un mundo que, constituyéndose en la letra O, forma parte del propio nombre de la organización. El color verde del globo terráqueo, que se repite en la franja sobre la que está escrita la leyenda "Fundación para el Tercer Mundo" y que se presenta de modo destacado en el diseño de sus publicaciones y otros productos (hasta el punto de pasar a ser el 'color corporativo' con el que se identifica a Intermón), querría evocar un sentimiento de esperanza. La indicación explícita de su pertenencia a Oxfam Internacional buscaría reforzar su prestigio y, por consiguiente, su autoridad y legitimidad ante la opinión pública para abordar los problemas que se le plantean.



logotipo antiguo

El referido cambio de nombre de la entidad también ha conllevado una renovación del logotipo, que conserva el color verde para mantener la imagen

corporativa. El símbolo situado en la parte superior es el mismo que sirve a Oxfam International para identificarse.



logotipo actual

Por otra parte, la aludida legitimidad queda ratificada, en forma de experiencia, en el reiterado anuncio de la fecha de su fundación. En efecto, en diversos folletos se escribe:

Desde 1956, INTERMÓN (...) trabaja para solucionar las causas de la pobreza de las poblaciones del Tercer Mundo, proporcionándoles los medios para alcanzar la autosuficiencia y conseguir por ellas mismas su propio desarrollo.

Es su deseo recalcar que su dilatada historia ha proporcionado a Intermón un alto grado de profesionalidad, a la que se unen -tal como se ha puesto de relieve- la responsabilidad con que acometen sus compromisos -hasta el punto de permanecer sobre el terreno cuando una crisis ya ha dejado de ser noticia-, así como también la transparencia en la administración de los fondos que moviliza. En tal sentido, resulta ilustrativo un anuncio publicado en octubre de 1999 en la prensa nacional cuyo titular proclama "Un año después del Mitch [se refiere al huracán que devastó Centroamérica en 1998] Intermón sigue allí" y en el que, junto a unas fotografías del trabajo realizado, aparece el siguiente texto:

INTERMÓN lleva un año colaborando con las personas y las organizaciones locales de los países afectados, desarrollando sus propios proyectos de rehabilitación con el objetivo no sólo de recuperar lo perdido sino de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones a futuros desastres naturales.

Ha pasado un año, pero INTERMÓN sigue allí porque la recuperación tras el huracán no es cosa de días sino de años.

RENDIMOS CUENTAS

Los huracanes George y Mitch devastaron algunos países de Centroamérica y del Caribe. INTERMÓN recibió 1.224 millones de ptas. de los cuales se destinaron 271 a la ayuda de emergencia* y 953 a un plan de rehabilitación a 3 años. (...)

* Hemos auditado los proyectos de emergencia. Si deseas más información, llámanos.⁹⁷

Adviértase, asimismo, que aunque para Intermón sea preciso fortificar la participación de las comunidades de base en las localizaciones donde actúa, ésta siempre queda supeditada al aprovechamiento de la ayuda que se les pueda proporcionar. Valga citar, a título de ejemplo, unas pocas frases entresacadas del material utilizado en campañas publicitarias desarrolladas, respectivamente, en 1997, 1998 y 1999: “Gracias a ti [a tu ayuda] miles de familias de Etiopía podrán cultivar sus propios alimentos”; “En los países más pobres del Tercer Mundo, hay mucha gente dispuesta a trabajar las tierras más áridas. (...) Gente que quiere cultivar sus propios alimentos. Dispuesta a trabajar duro por su futuro. Lo que necesita es que hoy le demos la primera semilla”; “[C]on su propio esfuerzo y la ayuda que Ud. le presta, podrán cambiar su futuro y valerse por ellas mismas”. En el *spot* televisivo al que antes se aludía, un billete de banco, doblado de tal modo que imita la forma de una semilla, cae en una tierra yerma de la que, casi como por encanto, brota precipitadamente una planta⁹⁸.

Si la necesidad de ‘ayudar’ es una constante que se repite una y otra vez en los mensajes publicitarios de Intermón, ésta aún adquiere mayor relieve en lo que afecta a las llamadas para recaudar fondos ante situaciones de emergencia (aquí la ‘ayuda’ que se reclama es sinónimo de ‘donativo’), tal como se revela en los ejemplos siguientes, que corresponden a anuncios aparecidos en la prensa:

Por desgracia no es noticia en los periódicos, pero hoy en Angola hay 1.500.000 personas desplazadas. 24 años de guerra civil. 200 fallecidos al día por el hambre. 230.000 personas en campos de refugiados, sin agua, con sólo una fuente por cada 9.000 personas. ¿Necesitas más cifras para ayudarles?

Las lluvias torrenciales han arrasado Mozambique. Ayúdanos hoy a construir su mañana.⁹⁹

⁹⁷ Véase la *figura 19* en el ‘Apéndice documental’.

⁹⁸ En una entrevista realizada en una cadena de televisión, los creadores de dicho *spot*, la agencia de publicidad Ogilvy One-Barcelona, aclaraban su significado con estas palabras: “Trabajando en el camino de la metáfora imaginamos la semilla, que es lo que necesita la gente del Tercer Mundo para sobrevivir. El hecho de que esta semilla tome la forma de dinero quiere significar que nuestra colaboración individual, por pequeña que sea, puede contribuir a que esta gente pueda ver cumplidos sus proyectos”.

⁹⁹ Véanse las *figuras 20 y 21* en el ‘Apéndice documental’.

El deseo de evocar en el receptor del mensaje un sentimiento de *utilidad* -e incluso, en ocasiones, un efecto de presencia real-, es otro de los retos de su política de comunicación. Ello no sólo se observa en frases como “JUAN PICAS tiene la semilla que hará que esta tierra dé frutos”, que aparece escrita sobre una imagen de un suelo cuarteado por la sequía y que pertenece a unos *mailings* publicitarios, remitidos en 1998, cuyo objetivo era recaudar fondos¹⁰⁰, sino también en argumentos -extraídos de un folleto- del estilo “Podemos cambiar este mundo. (...) Unimos nuestro esfuerzo al de miles de personas que creen en la gente y en su fuerza para crear un mundo más justo para todos”¹⁰¹, e incluso en el carácter personalizado con que se redactan algunos escritos que buscarían incluir al destinatario en el interior de una red¹⁰².

Muchas veces se pretende situar al lector, apelando a su sensibilidad, ante la disyuntiva de si debe o no cooperar: “Si cree que [quienes sólo poseen las ganas de trabajar] merecen una oportunidad, ahora le invitamos a colaborar con INTERMÓN en este proyecto” -se propone en un mensaje. Sin embargo éste es un falso dilema, ya que la negativa conlleva de inmediato una condena implícita de dicha actitud. No hay posibilidades reales de elección. Ante la pregunta que se formula (“¿Qué puede hacer Juan Picas con sólo 2.000 Ptas. al mes?”), sólo se admite, desde una perspectiva ética, una respuesta: “Sí, quiero colaborar con INTERMÓN para que cada día más familias del Tercer Mundo tengan un futuro mejor”.

Esporádicamente anuncios más novedosos desde un punto de vista formal, que se permiten juegos de palabras en aras a alcanzar un mayor impacto, escapan de la referida línea argumental, tal como se observa en los siguientes ejemplos:

Estefanía y Daniel se separan. Diana se enamora.

Éste es el tipo de cosas que nos van insensibilizando.

¿Nos preocupamos por personas que no nos necesitan para nada y nos olvidamos de quienes nos están pidiendo ayuda? Hey, ¿qué es lo que pasa?

Cada 3 minutos alguien muere en el primer mundo.

Cuando alguien del primer mundo decide ocuparse sólo de sus problemas, ¿está viviendo tranquilo? ¿o está muriendo en realidad?

¹⁰⁰ Traducido del catalán. Véase la *figura 22* en el ‘Apéndice documental’.

¹⁰¹ Traducido del catalán. Véase la *figura 23* en el ‘Apéndice documental’.

El obrero que fabricó esta alfombra [se presenta la imagen de un tapiz] tiene 7 años. No tiene nada más.

Miles de niños y niñas trabajan explotados en el Tercer Mundo. Tú puedes evitarlo apoyando un Comercio Justo y practicando un consumo responsable.¹⁰³

A pesar de que constatamos que Intermón se ha construido una imagen en la que sobresalen, como rasgos propios, la constancia y dedicación con que aborda los problemas y, por consiguiente, transmite la idea de que su actuación no es circunstancial ni se halla sujeta a avatares o acontecimientos puntuales (desastres naturales, hambrunas, graves conflictos sociales...), lo cierto es que cualquier catástrofe humana que trasciende al exterior va acompañada -como ya se ha mencionado- de la proliferación en la prensa escrita de anuncios -de los que se han mostrado algunos ejemplos- que, aprovechando el grado de sensibilización que su difusión mediática provoca en la ciudadanía, reclaman donaciones para afrontar las necesidades más inmediatas.

Al margen de lo que son anuncios publicitarios aparecidos en la prensa, Intermón también utiliza -tal como se ha referido- fórmulas personalizadas para dirigirse a su público, fundamentalmente en busca de donaciones. Éste es el caso de las cartas del director a las que antes se aludía, dirigidas a quienes constan en su base de datos y a través de las que se solicita colaboración en la financiación de determinados proyectos¹⁰⁴. Al margen de las consideraciones ya apuntadas, es de destacar que éstas mantienen un tipo de estructura narrativa en ciertos aspectos asimilable a la de un cuento tradicional: se inicia el relato planteando un problema que afecta a una persona determinada -o a un grupo específico- (una 'situación de crisis'), a continuación se busca una solución (la realización de un 'proyecto de desarrollo') y, por último, gracias a la acción, se vislumbra un final feliz -a menudo épico. En el desenlace intervienen, en el papel de protagonista, unos 'héroes' (la ONG, pero también los donantes, que procuran los medios para que la primera pueda desarrollar su labor) que deben vencer los distintos obstáculos hallados en el camino¹⁰⁵.

¹⁰² V. p.p. 112

¹⁰³ Véanse las *figuras 24, 25 y 26* en el 'Apéndice documental'.

¹⁰⁴ V. p.p. 112

¹⁰⁵ Gasper y Apthorpe (1996: 9) advierten que la estructura narrativa en forma de *cuento* es común a muchas descripciones que atañen a actuaciones de desarrollo. De acuerdo con el

En otro sentido, y desde un punto de vista formal, en la publicidad de Intermón se incluyen ilustraciones y fotografías (abundan las imágenes de personas de origen subsahariano en actitud laboriosa, de madres acarreado a sus hijos...) y se emplean, para resaltar los elementos centrales del mensaje, diversas técnicas tipográficas (diferentes tipos de letra, uso de negritas y otras fórmulas destinadas a destacar el contenido) y de estilo (como el empleo del *post scriptum*).

Los folletos que suelen repartirse en sus actos públicos, doblados en forma de acordeón en cinco partes y con los titulares impresos en verde (se ha señalado que el verde sería el 'color corporativo' con el que se identifica a la fundación), se proponen dar a conocer la organización explicando sintéticamente y de forma sencilla quiénes son y cómo piensan y actúan. Una de las cinco partes, susceptible de ser recortada, puede ser utilizada como tarjeta postal -no necesita franqueo-, en una de cuyas caras el lector puede decidir "[querer] cambiar este mundo, colaborando con Intermón" y destinar, a este fin, una cantidad variable de dinero en concepto de donación¹⁰⁶.

Manos Unidas

El hecho de que en Manos Unidas exista, a nivel orgánico, una correspondencia entre la política de comunicación y la educación para el desarrollo, da una idea clara de la importancia que, en teoría, ésta otorga a la sensibilización de la opinión pública, destacando el acentuado contenido pedagógico de los mensajes que transmite.

valioso análisis de Propp (1928), en toda narración los personajes reúnen diversas funciones que caracterizan su 'esfera de acción'. Al 'héroe' -que Bajtin (1979: 123-164) define como "totalidad de destino"- corresponde la función de *salvación*, llenar carencias y satisfacer necesidades; le corresponde, en suma, el cumplimiento del deber, por arduo que sea (la 'esfera de acción antagónica' toma la forma de un 'mal' que debe ser doblegado). Lévi-Strauss (1960), no obstante, sin restar mérito a las tesis de Propp, acaso las juzga en exceso *formalistas*, por cuanto opina que en lugar de la existencia de un único relato arquetípico -tal como se deduciría de los planteamientos anteriores- habría una multiplicidad de relatos, cada uno con características propias.

¹⁰⁶ Aunque en otras ocasiones, para poder efectuar donaciones, se proporciona un cupón que se dobla en forma de sobre, siempre consta que se podrá desgravar el 20% de la aportación en la declaración de renta.

Sin renunciar a sus orígenes confesionales, que indiscutiblemente contribuyen a forjar su identidad y que acaso constituyen su seña más relevante¹⁰⁷, Manos Unidas desea aparecer en la actualidad (y cabe reconocer que en su trayectoria histórica ha experimentado una marcada evolución) como una ONG socialmente comprometida que, lejos de predicar el ejercicio de una ‘caridad cristiana’ en un sentido limitado, se propone erigir un mundo más justo y solidario, planteando con firmeza, por consiguiente, la necesidad de cambiarlo y de transformar las actitudes que permiten que pervivan las injusticias y las desigualdades. Ello se manifiesta no sólo a través de la labor que realiza (basta recordar que es la ONG española que gestiona un mayor número de proyectos), sino también se desprende -por lo que aquí respecta- en la divisa de algunas de sus últimas campañas de sensibilización: “Cambia tu vida para cambiar el mundo”; “Invierte en justicia. Gana en solidaridad”¹⁰⁸.

En los mensajes publicitarios de Manos Unidas se enfatizan, fundamentalmente, los aspectos siguientes:

- Su autoridad para hablar acerca de la pobreza y el sufrimiento que afectan a amplias capas de la población de los países del Sur y que le infunde legitimidad para aportar soluciones. Para ello invoca su veteranía (en algunos anuncios se lee que “Manos Unidas tiene más de treinta años de experiencia en la financiación de proyectos en el Tercer Mundo y en la sensibilización de la opinión pública” y, en otros, se celebra la continuidad, año tras año, de sus Campañas contra el Hambre), así como la validez del “compromiso de continuar trabajando con los pueblos del Sur por un mundo más justo y solidario” y la calidad de la labor que desarrollan.

- El deseo de despertar un sentimiento de solidaridad en el público al que se dirige (“Manos Unidas le invita a *solidarizarse simbólicamente* un día con los millones de personas que ayunan a diario por necesidad” -se repite en la publicidad con la que cada año se anima a *celebrar* el llamado ‘Día del Ayuno Voluntario’), un compromiso personal que, en última instancia, debiera acabar expresándose, de modo tangible, por medio de una donación monetaria destinada a sufragar los proyectos que impulsa. En tal sentido -y así puede deducirse de la lectura de algunas de las divisas publicitarias mencionadas¹⁰⁹-, para Manos Unidas la solución a los problemas del

¹⁰⁷ Ya se ha señalado que Manos Unidas procede del movimiento Campaña contra el Hambre, promovido en 1960 por sectores de Acción Católica, y que cuenta con personalidad canónica y el reconocimiento de la Conferencia Episcopal.

¹⁰⁸ Véanse las *figuras 27 y 28* en el ‘Apéndice documental’.

¹⁰⁹ V. p.p. 124

mundo requiere, presumiblemente, cambios de actitud; se intuye como un reto personal (que incluso conlleva -como reza otro anuncio- la asunción de un *riesgo*¹¹⁰) o, en el mejor de los casos, el resultado de la transformación de los valores colectivos.

En su estrategia de comunicación, Manos Unidas incluye en el plan de medios -tal cual sucede con las otras ONG estudiadas- tanto los canales *personalizados* como los *masivos*.

En cuanto a los primeros, los envíos por correo (básicamente de material publicitario e informativo) son empleados para dirigirse a los socios y a aquellas personas con las que se desea mantener contactos regulares. Para impulsar el diálogo entre los sujetos o colectivos que guardan vínculos con la entidad, se publica cinco veces al año un boletín (en Cataluña se titula “Un sol món”) a través del que se dan a conocer los objetivos y actividades de la organización, así como el testimonio de quienes trabajan sobre el terreno.

Asimismo, mantiene estrechas relaciones con los profesionales de la comunicación, a quienes se ofrece todo tipo de documentación (datos, reportajes, noticias, artículos...) con un doble propósito: por un lado, que la imagen de los países del Tercer Mundo que la sociedad española acabe recibiendo “[s]ea más completa, menos simplista y lo más directa posible”; y por el otro, para asegurar que puedan “[ser] escuchadas las voces que generalmente quedan fuera de los grandes circuitos de la información, que configuran uno de los más influyentes poderes de nuestro tiempo”¹¹¹. Siempre que sea posible, se facilita a los reporteros que “[e]ntren en contacto directo con los países del Sur, viajando con ellos para que vean los problemas y se comuniquen con los grupos que trabajan para buscar soluciones”. En otro sentido, las relaciones públicas, que se traducen en contactos con instituciones diversas y empresas, han permitido que algunas de éstas colaboren *sponsorizando* proyectos o actividades de dinamización.

Manos Unidas también utiliza con profusión los llamados canales *masivos*. En concreto, “[e]labora y distribuye anuncios de prensa, radio y televisión, para atraer la atención de la opinión pública española sobre los problemas del Tercer Mundo y animar la solidaridad”. En todos ellos se solicita que el público colabore mediante

¹¹⁰ Véase la *figura 29* en el ‘Apéndice documental’.

¹¹¹ Esta cita, así como las siguientes, reproducen información publicada en el *Butlletí Extraordinari Campaña XXXVIII* (p. 19-20) de Manos Unidas.

aportaciones económicas. Acepta que “la inserción gratuita de los anuncios es una valiosa colaboración que prestan estos medios” y reconoce que su consolidación en la sociedad española se debe, en parte, al apoyo que en su momento recibió de la televisión (De Felipe [1981] advierte que desde 1966 -y, al menos, hasta 1979- TVE se encargó de difundir gratuitamente el *spot* de la Campaña contra el Hambre). Hoy en día recibe un apoyo inestimable de la cadena COPE, que emite con regularidad cuñas publicitarias.

Por otro lado, “a fin de impulsar la difusión de informaciones sobre los países del Sur en los medios de comunicación, Manos Unidas convoca cada año sus concursos de prensa, radio y televisión, para premiar los mejores trabajos periodísticos relacionados con los problemas del hambre y el subdesarrollo del Tercer Mundo, sus causas y posibles soluciones, como también con la tarea de Manos Unidas”. Quizá ello haya contribuido a que esta asociación también haya aparecido en los citados medios de comunicación en calidad de *invitada* -aunque, comparativamente, menos que otras ONG que cuentan con menores recursos y capacidad de trabajo-, siendo entrevistado alguno de sus directivos y/o viendo divulgados aspectos de las actividades realizadas bajo la forma de noticias. Es de destacar que en el año 2000, La 2 de TVE emitió un documental titulado ‘Los Excluidos’, que constaba de seis episodios y que se proponía servir en imágenes la discriminación e injusticia en el Tercer Mundo, coproducido con Manos Unidas.

Otras fórmulas utilizadas para darse a conocer a la opinión pública son la publicación de folletos, que se distribuyen en los diferentes actos en que participa, y de carteles, que se fijan en el mobiliario urbano, en las vitrinas de algunos comercios e incluso en las puertas de las iglesias. Anualmente se convoca un concurso con el objetivo de elegir la imagen que, unida al eslogan correspondiente, se constituirá en eje de las campañas publicitarias y que, por consiguiente, aparecerá en los carteles y en los folletos.

Por último, cabe señalar que Manos Unidas, a diferencia de otras ONG, apenas realiza actividades de *merchandising* (tal vez la única excepción la constituiría la comercialización de postales navideñas que, al margen de proporcionar ingresos, sirven para difundir el nombre de la asociación).

Análisis del mensaje:

Dos manos entrelazadas, cada una de distinto color, sosteniendo -o casi abrazando- el globo terráqueo, que simbolizan la unión fraternal de todos los hombres, dando a entender que el sufrimiento del mundo incumbe a todos y que nadie puede desentenderse de su prójimo, conforman el anagrama de Manos Unidas.



logotipos

El nombre de la entidad, escrito en letras azules o, en su negativo, blancas sobre fondo azul, que dan una sensación de pureza, completan el logotipo. En él queda reflejada lo que sería la vocación de Manos Unidas: fortalecer los lazos de solidaridad hasta el punto de llegar a hermanar a la humanidad en un proyecto de salvación común.

La 'solidaridad', en efecto, es un concepto clave -acaso el que más se reitera- en los mensajes publicitarios de Manos Unidas. Como tal, aparece en la referida frase utilizada como lema de la campaña de 1998 ("Invierte en justicia. Gana en solidaridad"), centrada en el comercio justo y en la condonación de la deuda externa del Sur y difundida a través de anuncios aparecidos en la prensa nacional, radio y televisión. Y también está implícito en el lema ya citado ("Cambia tu vida para cambiar el mundo"), perteneciente a una campaña publicitaria lanzada a inicios de 1997.

En relación a ésta, es interesante observar cómo Manos Unidas describe, en el *Butlletí Extraordinari Campanya XXXVIII* (p. 2-3), el significado de la divisa y de los elementos gráficos que la acompañan:

El mundo es la gran casa común en construcción para más de cinco millones de personas, que necesita mucha mano de obra (...). Manos Unidas quiere que este año hagamos una visita a las obras para ver si nos animamos a echar una mano. La casa tiene andamios por todos lados porque ninguna de las zonas está acabada. La zona norte, en su estructura, es la que va más adelantada,

pero aún necesita muchos retoques (...). En la zona sur los obreros aún hacen los cimientos. Los trabajadores están en plena actividad. Sorprende que haya tan pocos obreros para tanto trabajo (...). Hay una persona que ha llegado a pie de obra pero de momento se lo está pensando. Aún no ha decidido si se incorporará o se irá a casa y seguirá por televisión, desde lejos, la marcha de las obras. Sus compañeros le animan para que les eche una mano. Hay mucho trabajo a hacer. Alguien debería decirle a esta persona que piense menos en sí misma y un poco más en los otros, que deje de filosofar sobre cómo arreglar el mundo y se ponga a construirlo con sus propias manos, que cambie su vida para cambiar el mundo (...).

Somos conscientes que todos nuestros actos individuales influyen de alguna manera en la situación global, por esto lanzamos el mensaje de “CAMBIA TU VIDA PARA CAMBIAR EL MUNDO”.

Este mismo espíritu subyace en los eslogans de las campañas de 1999 y de 2000 (“Arriégate. Oye su voz”; “Hagamos del mundo la tierra de todos”¹¹²), también profusamente difundidos a través de los *mass media* y de las publicaciones propias. Esta última campaña -se escribe en un tríptico publicitario- propone

revisar planteamientos, valores, prácticas, leyes, estructuras creencias y lenguajes. Si no hacemos los pasos efectivos en este sentido, el deseo quedará en retórica porque -[como escribió] Pablo VI- no hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera la propia necesidad cuando a los otros les falta lo que es necesario.

La imagen de un mundo multiétnico, en el que tienen cabida todos los seres humanos y todas las culturas, que se refleja en el elemento gráfico del último de los anuncios citados, es también el hilo conductor de otra campaña anterior, lanzada a finales de 1997, cuyo eslogan, estampado en carteles, en folletos y en la prensa, rezaba “Diversidad de culturas. Igualdad de derechos”¹¹³. En ella se afirmaba y negaba la ‘diferencia’ al mismo tiempo, reconociendo al ‘otro’ sus rasgos identitarios, pero a la vez equiparándolo al aceptar que le corresponden los mismos derechos que a ‘nosotros’. A modo de ilustración, se mostraban letras, caracteres y signos que supuestamente pertenecerían a modos de escritura utilizados por diversos pueblos o civilizaciones.

¹¹² Véase la *figura 30* en el ‘Apéndice documental’.

¹¹³ Véase la *figura 31* en el ‘Apéndice documental’.

Asimismo, en 1999, como complemento de la referida campaña cuyo enunciado era “Arriégate. Oye su voz”, se publicaron una serie de anuncios en la prensa y algunas revistas, completamente novedosos en cuanto a estética y contenido, que buscaban denunciar “todas las formas de explotación que padecen millones de hombres y mujeres, niños y niñas de todo el mundo”, calificados en un folleto como “los esclavos y esclavas del siglo XXI”, y, de un modo específico, distintas situaciones de una crueldad extrema que degradan la condición humana (el trabajo infantil, el reclutamiento de menores para la guerra, la prostitución de adolescentes...). Alejándose de los cánones publicitarios, no se cebaban en la sensibilidad del público que los recibe, sino que invitaban a una reflexión algo más profunda acerca de algunos de los graves problemas que afectan al Tercer Mundo. Con la ayuda de unas imágenes sin duda impactantes e inauditas (aparecían niños y niñas envueltos en celofán como juguetes que se pudieran comprar y manipular), pero que no resultaban degradantes, los textos eran contundentes en la condena¹¹⁴:

Soldier kids.

Fáciles de manejar. Disponibles por separado. 250.000 modelos diferentes. A partir de 5 años (...).

I love Sushila.

Sushila siempre dice sí. Sin documentación. ¿Quieres jugar con ella? Varios modelos. A partir de 10 años.

Explotación sexual, niños en la guerra, trabajo infantil... 250 millones de personas son utilizadas como objetos. Todas tienen nombre: esclavos.¹¹⁵

En otro anuncio, para denunciar las condiciones de precariedad, marginalidad y explotación que afectan a los inmigrantes que habitan en nuestro entorno, se escribía en un tono irónico, imitando el estilo de las ofertas de trabajo que aparecen en la prensa, lo siguiente:

Empresa de metalurgia necesita niños mineros. (...)

Se necesita familia analfabeta dispuesta a trabajar en un latifundio. (...)

Empresa busca inmigrantes ilegales. (...)

¿Te gustaría trabajar en Europa como prostituta? (...)¹¹⁶

¹¹⁴ La agencia de publicidad Saatchi & Saatchi fue la encargada de diseñar esta campaña. Parece que el contenido de los anuncios llegó a causar cierta alarma en la Conferencia Episcopal.

¹¹⁵ Véanse las *figuras* 32 y 33 en el ‘Apéndice documental’.

Manos Unidas ha construido una imagen en la que sobresale el firme compromiso de trabajar día a día a favor de los más necesitados. Ésta es una labor callada que no necesita ser publicitada. Transmite la idea de que su trabajo no es circunstancial, de que no está sujeto a acontecimientos puntuales (catástrofes humanas...). En efecto, esta ONG, en términos comparativos, no destaca por la ayuda humanitaria que ofrece en situaciones de emergencia, ni se distingue por lanzar intensas campañas publicitarias en busca de donaciones cuando éstas se producen.

Ello no evita, de todas formas, que de su publicidad se desprenda un cierto rasgo paternalista, por otro lado inevitable -y común en prácticamente todas las ONG- debido a la propia naturaleza e implicaciones de la ayuda: en dicho sentido, sirva, a título de ejemplo, el hecho de que en su publicidad, y a diferencia aquí de lo que sucede con otras ONG, apenas haya referencias al tema de la participación de las comunidades de base en la realización de los proyectos.

Asimismo, y en otro sentido, aunque Manos Unidas, en los textos que elabora, ocasionalmente pueda referirse a que la pobreza tiene unas causas estructurales, sin embargo, más que proponerse luchar abiertamente contra ellas, privilegia aquellos planteamientos que inciden en exclusiva en mitigar la intensidad de sus manifestaciones externas. Trasladando, además, la responsabilidad de la solución a la esfera individual -y situándola en un plano axiológico, al dictado de los valores y de la conciencia de cada cual-, a la pregunta -formulada en un tríptico publicitario- de “¿es posible cambiarlo todo?”, contesta escuetamente: “la respuesta la tienes tú”.

En general, Manos Unidas, en su publicidad, cuida el aspecto estético. Los carteles, editados en color, incorporan ilustraciones llamativas (muestran más dibujos alegóricos o fotocomposiciones que retratos de figuras humanas). Los folletos -que se reparten en los actos en que participa- son parte de las propias campañas publicitarias, por lo que en la cara principal se reproducen los motivos que aparecen en los carteles. En forma de tríptico o de hoja doblada en cuatro mitades (dos de las cuales son susceptibles de recortarse para convertirse en un sobre -el envío se franquea en

¹¹⁶ Véase la *figura 34* en el ‘Apéndice documental’.

destino- en cuyo interior el lector puede rellenar un cupón para hacer un donativo)¹¹⁷, describen en pocas líneas el objetivo de la campaña e informan sintéticamente de otras actividades que lleva a cabo Manos Unidas. A su vez, y con el propósito de asegurar que existe transparencia en la gestión -algo imprescindible cuando se trata de conseguir donativos-, también suelen incluir una serie de gráficos que muestran la evolución de las recaudaciones, el origen y destino de los fondos... Por otro lado, desde un punto de vista tipográfico, para dar relieve a los contenidos se emplean distintos tipos de letra (negritas, cursivas), así como otras fórmulas de resalte.

Es preciso señalar que, en Cataluña, la publicidad y las comunicaciones de esta ONG (que suele utilizar el nombre catalán de *Mans Unides*) están redactadas, prácticamente en exclusiva, en lengua vernácula. Ello probablemente obedezca a la aproximación, producida en el tardofranquismo, de la Iglesia local, con la que -como es sabido- Manos Unidas mantiene estrechos vínculos orgánicos, a ciertos sectores del catalanismo político y social.

Médicos Sin Fronteras

Antes de esbozar lo que sería la estrategia comunicativa de Médicos Sin Fronteras es preciso recordar dos aspectos centrales que, sin duda, influyen en su determinación y condicionan su contenido: en primer lugar, que esta organización, en buena medida, se ha *especializado* en proporcionar ayuda de emergencia en situaciones de crisis, en las que está en peligro la supervivencia de las poblaciones afectadas, y que, por consiguiente, su actuación es contingente y azarosa; y, en segundo lugar, que ésta es una ONG que, como su nombre indica, se incluye en la categoría de las que anteriormente hemos definido como *profesionales*, al estar constituida básicamente por personal del ámbito de la salud (médicos, enfermeros...) y que, en consecuencia -y así queda reflejado en su publicidad-, está *especializada* en proporcionar ayuda médica y sanitaria -sin que ello necesariamente deba implicar desinterés por los proyectos de desarrollo integral.

Médicos Sin Fronteras, en efecto, incorpora a su publicidad, aprovechándose de su difusión mediática, todos aquellos acontecimientos (conflictos bélicos,

¹¹⁷ En dichos cupones suele indicarse que “los donativos hechos a Manos Unidas desgraban, con un 20%, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y tienen la consideración de gasto deducible en el Impuesto de Sociedades”.

hambrunas, catástrofes naturales...) capaces de conmocionar al público y despertar su sensibilidad¹¹⁸. Aunque, como cualquier ONG, pretenda transmitir la idea de que está dispuesta y capacitada para ayudar -en este caso, socorrer- a quienes lo necesitan, sus mensajes publicitarios, sin embargo, y aún a riesgo de caducar, están parcialmente sujetos a la circunstancialidad y temporalidad de unos acontecimientos que son en sí mismos singulares.

Por otro lado, a pesar de que resulta innegable que la política de comunicación está diseñada preferentemente para captar donaciones, ello no impide, sin embargo, que también cumpla el propósito de abrir nuevos espacios de concienciación social.

La publicidad de Médicos Sin Fronteras enfatiza los aspectos siguientes:

- Mostrar que el dolor ajeno, aun lejano, no les deja indiferentes y que, en consecuencia, están dispuestos a actuar allá donde haga falta.

- Convencer al público de que las emergencias humanitarias exigen actuar con urgencia y que ellos están preparados para dar respuesta con la mayor rapidez y profesionalidad.

- Mostrar, en general, autoridad y legitimidad cuando se trata de hablar de los problemas del Tercer Mundo y plantear soluciones.

- Persuadir al público que dé sus donativos pero que no se conforme con ello y adopte una actitud comprometida que obligue a las administraciones públicas a actuar.

- Proyectar una imagen de organización independiente, aconfesional y, específicamente, *apartidista* -lo que no significa *apolítica*. En efecto, esta ONG, tomando partido por las poblaciones expuestas al peligro, practica la denuncia política. Más aún, su propósito de cambiar el mundo obliga justamente a situarse en un plano político. Las palabras de su presidente así lo atestiguan: "El ejercicio de la política no es patrimonio de los que se presentan a las elecciones. Si nos acusan de hacer política, la respuesta es: ¡sí, y con toda legitimidad!" (*El País Semanal*, 16-4-2000).

Forman parte del plan de medios los canales *personalizados*, así como los canales *masivos*.

¹¹⁸ Para el presidente de Médicos Sin Fronteras, "sólo cuando la sociedad civil se sensibiliza ante la televisión y presiona, se movilizan las instituciones". Al plantearse el dilema de si es lícito difundir imágenes terribles para agitar las conciencias, responde: "Si atendemos al derecho a la información y tras él surge la movilización, sí. Pero si el objetivo es sólo ganar

En relación a los primeros, los envíos por correo (comprenden material publicitario e informativo) son empleados básicamente para dirigirse a los socios-colaboradores y a quienes mantienen algún tipo de vínculo con la organización. Con una periodicidad bimensual, publican una revista que no sólo informa de las actividades que desarrolla la ONG, sino que también pretende crear opinión (incluye un editorial, reportajes, testimonios personales, noticias sobre los proyectos, cartas al director, etc.).

Asimismo, y en relación al mismo tipo de canales, los contactos personales mantenidos con responsables de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) sin duda han contribuido a que éstos divulguen con cierta frecuencia informaciones relativas a la organización. A su vez, una labor de relaciones públicas desarrollada ante empresas e instituciones ha posibilitado la *sponsorización* y subvención de proyectos u otras actividades¹¹⁹. Por último, el testimonio directo realizado por miembros de dicha ONG, especialmente en los actos en que participa (fiestas, conferencias...), ha permitido un mayor acercamiento de ésta al público.

No obstante, Médicos Sin Fronteras, en sus estrategias comunicativas, hace en especial un uso destacado de los denominados canales *masivos* y, en concreto, de los *mass media* más habituales, insertando habitualmente publicidad en la prensa (y, en ocasiones, encartándola), aprovechándose de las facilidades que ésta concede, e incluso emitiéndola por televisión: cabe señalar que uno de los *spots* televisivos fue realizado en colaboración con una firma de bebidas refrescantes¹²⁰. Cada vez que estalla una catástrofe humana (o -como quizás sería más apropiado afirmar- cada vez que la televisión la convierte en noticia), Médicos Sin Fronteras, como si de un *rito* se

cuota de audiencia, no. ¿Dónde está el límite? Ahí hay otro dilema. En todo caso, no a la ocultación. Ya hemos tenido bastante" (*El País Semanal*, 16-4-2000).

¹¹⁹ Empresas de todo tipo (telefonía, informática, entidades financieras, auditoría, líneas aéreas, alimentación, supermercados, cadenas de tiendas...) han suscrito 'acuerdos de *marketing*' con Médicos Sin Fronteras, que proporcionan a ésta recursos para financiar sus proyectos y a aquéllas el prestigio de ver asociado su nombre al de una ONG que ha obtenido el Premio Nobel de la Paz. En este sentido, cabe destacar que el acuerdo con la empresa de telecomunicaciones Airtel se plasmó en una campaña publicitaria conjunta, con anuncios en la prensa, que se realizó durante las navidades de 1998 (véase la *figura 35* del 'Apéndice documental').

¹²⁰ En dicho *spot*, emitido a finales de 1998, y en el que el nombre de Médicos Sin Fronteras se vinculaba al de Pepsi-Cola, tras anunciarse que el 1% del precio de cada lata de refresco se destinaría a la ONG, aparecía un individuo, al que un subtítulo identificaba como socio de ésta, que declaraba: "Puedes pensar que es una utilización mercantilista de una ONG. O puedes pensar en hospitales, vacunas (...)"

tratara, pide la colaboración -básicamente económica- de la ciudadanía a través de los anuncios.

Pero Médicos Sin Fronteras (bien sea la sección española o la organización internacional) también ha aparecido a menudo en los medios de comunicación en calidad de *invitada* en distintos programas televisivos o radiofónicos, así como en periódicos y revistas, en los que se han divulgado aspectos del trabajo realizado. Que las labores que llevan a cabo, es decir, el testimonio de la acción sobre el terreno, lleguen a convertirse en noticia, apareciendo en un documental televisivo, o que se entreviste a algún miembro de su *staff* en un espacio informativo, o incluso que éste escriba un artículo de opinión, dan a la ONG, en cuanto que difunden ampliamente su imagen, una publicidad muy estimable.

Al margen de la utilización de los *mass media*, otra de las fórmulas utilizadas para darse a conocer es la publicación de folletos, que se distribuyen en los actos en que participa como organizadora o invitada, así como la confección de carteles de propaganda (los de una campaña destinada a enfatizar la rapidez con que actúan fueron colocados, por ejemplo, en las vallas del metro).

Por último, cabe indicar que Médicos Sin Fronteras también aprovecha su participación en fiestas populares y actos de diverso tipo para entrar en contacto con capas de población no definidas previamente y hacer llegar a éstas, de un modo no personalizado, el mensaje deseado.

Análisis del mensaje:

Parece que Médicos Sin Fronteras ha sabido hallar, en su denominación y en el logotipo, una solución para superar el conflicto que se presenta entre el requisito de poseer suficiente autoridad como para poder hablar con legitimidad de causa del 'sufrimiento' ajeno y, a su vez, la necesidad de establecer una relación de proximidad que propicie el compromiso y la donación.



logotipo

El término ‘médicos’ que aparece en su nombre, lo bastante familiar para todos y que tiende a despertar confianza, sirve también para confirmar que, por su condición de *profesionales* de la medicina, los miembros de esta ONG están precisamente en situación y en disposición de actuar contra el ‘sufrimiento’ y de *inyectar* en el mundo energía vital¹²¹. En tal sentido, Cabat (1996: 141-4) mantiene que sin esta legitimidad que deriva de su personalidad ‘médica’ -es decir, en ausencia de los signos utilizados, que proporcionan al público el convencimiento de que combaten (‘curan’) con eficacia el ‘mal’-, algunos de los mensajes propuestos -ciertas fotos, ciertas frases de los *mailings*- difícilmente serían asimilables¹²².

En el anagrama no aparecen contornos cerrados o definidos, ya que está totalmente abierto, en expansión, conteniendo incluso una parte desconocida -que se sitúa más allá de los trazos- que evocaría el espíritu de aventura que los anima. Desprende una marcada sensación de dinamismo. La figura que se dibuja en el hueco -ocupando el espacio que anteriormente pertenecía a la mencionada cruz- y que supuestamente representa a un ‘médico’ en acción, atraviesa con decisión una ‘frontera’ teñida de sangre¹²³.

¹²¹ La cruz que aparecía antiguamente en el logotipo, y que fue suprimida por la actual figura humana, actuaba como instrumento identificador, como la señal que legitimaba la condición de médico.



logotipo anterior

¹²² Para Cabat, tales representaciones, sin el complemento de unos signos que generen confianza en el público y las *inmunicen*, producirían un choque emocional demasiado intenso.

¹²³ El propio Cabat (*op. cit.*: 142-3) aclara que el anagrama de Médicos del Mundo -con quien se tiende a establecer comparaciones- evoca la misma sensación de dinamismo. En éste, aparece la figura de una paloma en vuelo -y que adopta la forma de cruz-, con la que se desea transmitir un mensaje de esperanza, a la par que de profesionalidad. La circularidad del

A nivel publicitario, la confluencia entre el compromiso moral de actuar contra el 'sufrimiento' y el *profesionalismo* con que se invisten se materializa en anuncios -publicados en la prensa diaria- en los que se desea realzar su capacidad para acudir donde haga falta y su dilatada experiencia:

Tenemos una UVI de 148.940.000 Km².¹²⁴

[E]n los últimos 25 años, en Médicos Sin Fronteras hemos acumulado la experiencia necesaria para socorrer a las poblaciones en peligro en sólo 24 horas. Se encuentren donde se encuentren. (...)¹²⁵

En idéntico sentido, la leyenda "En Médicos Sin Fronteras tenemos 365 días de emergencia al año", que se repite en algunos anuncios y folletos y con la que se intenta transmitir la idea de constancia en el trabajo, fue también utilizada como lema de uno de los referidos *spots* televisivos.

Pero la experiencia contrastada, la rapidez en actuar y la perseverancia, no son los únicos factores empleados, a nivel publicitario, para avalar su prestigio. A éstos cabe añadir la utilización que se hace del galardón del Premio Nobel de la Paz, recibido en 1999, que se encargan de recordar los siguientes titulares:

Después de haber luchado en tantas guerras, quien iba a imaginar que nos darían el Nobel de la Paz.¹²⁶

Es de destacar que en esta clase de anuncios Médicos Sin Fronteras suele enfatizar su independencia tanto de los poderes políticos como económicos, para así

logotipo simbolizaría una comunión con el mundo, a la vez que reforzaría la imagen de soberanía de esta ONG.



logotipo

¹²⁴ Véase la *figura 36* en el 'Apéndice documental'.

¹²⁵ Véase la *figura 37* en el 'Apéndice documental'.

¹²⁶ Véase la *figura 38* en el 'Apéndice documental'.

ahuyentar los riesgos de manipulación de la ayuda o su apropiación o aprovechamiento por parte de actores ajenos a las poblaciones destinatarias:

El poder, la política, el dinero... por encima de todo estás tú.

La dignidad de las personas está por encima de todo. Por eso, llevamos ayuda humanitaria allá donde más se necesita sin tener en cuenta intereses políticos, económicos o militares. Si crees que debemos seguir siendo independientes, neutrales e imparciales, hazte socio de Médicos Sin Fronteras. Necesitamos tu apoyo. Llama ahora.¹²⁷

Asimismo, otra característica que es importante señalar es que Médicos Sin Fronteras, en su publicidad, no sólo trata de convencer al receptor de la misma de que se ocupa del prójimo, sino que también pretende introducirlo en la problemática de la asistencia a las poblaciones en peligro -lo que exige un esfuerzo de explicación suplementario-, buscando crear una sensación de *formar parte*, es decir, de compartir el 'sufrimiento' y su aflicción. Son numerosos los anuncios con vocación pedagógica en los que los comentarios acerca de la labor de la ONG se acompañan de observaciones geopolíticas y sociológicas, tal y como muestran los ejemplos siguientes:

AVISO DE EMERGENCIA EN ANGOLA:

SITUACIÓN: Angola es uno de los países más minados del mundo. Hay 15 millones de minas. Lo que supone 1,3 minas por cada habitante.

PROBLEMA: Las minas producen cientos de muertes y miles de amputaciones. A la vez que limitan las actividades cotidianas de la población, como el cultivo de los campos o el pastoreo.

ACTUACIÓN: Médicos Sin Fronteras trabaja en los centros de salud y hospitales tratando a enfermos y heridos. Además denuncia el uso y el comercio de las minas antipersona.

OBJETIVOS: Facilitar el tratamiento médico a la población. Detener definitivamente la fabricación y el uso de minas antipersona. Contar con tu ayuda. (...)¹²⁸

SUDAN: "El hambre como arma de guerra".

En Sudán hay hambre porque hay guerra.

¹²⁷ Véase la *figura 39* en el 'Apéndice documental'.

¹²⁸ Véase la *figura 40* -así como las *figuras 41* y *42*, que pertenecen a la misma serie-, en el 'Apéndice documental'.

Los bombardeos y los ataques indiscriminados de esta guerra provocan desplazamientos forzados de la población. Hay más de dos millones de desplazados.

Esto obliga a abandonar las cosechas y provoca un alarmante aumento de la desnutrición. Dos millones de personas viven bajo la amenaza del hambre.

Por tanto la hambruna no es consecuencia de las sequías que afectan a la zona con carácter cíclico, ya que la población ha aprendido a superarlas con mecanismos tradicionales. (...)

¿QUÉ HACEMOS EN KOSOVO?

Con la ayuda de socios y colaboradores, más de 70 voluntarios de Médicos Sin Fronteras proporcionan alimentos, medicinas y atención médica a los refugiados que han llegado a Albania, Macedonia y Montenegro, pero... cientos de miles de personas, víctimas del conflicto siguen sin recibir ayuda y protección efectiva. (...)¹²⁹

La aludida labor *pedagógica* llegó al extremo de organizar, en el marco de una exposición itinerante, “un campo de refugiados en el corazón de la ciudad” con el objetivo de que los visitantes pudieran “[c]onocer la realidad de los millones de refugiados que hay en el mundo y cómo trabajan las organizaciones humanitarias”; en suma, pudieran “[v]er, tocar, sentir y comer, en una palabra, experimentar como un refugiado más”, así como “[descubrir] también el trabajo que cada día realizan los trabajadores de las organizaciones humanitarias (...)¹³⁰”.

A su vez, para reafirmar el contenido informativo y resaltar el carácter político de las catástrofes humanas, los anuncios incluso se presentan en forma de noticias periodísticas:

Aunque no a todo el mundo le importa, estamos orgullosos de publicarlo

Atención a esto: El Hospital de Médicos Sin Fronteras en Kibera estrena nueva báscula

MÉDICOS SIN FRONTERAS, Nairobi (Kenia)

El hospital de Médicos Sin Fronteras (MSF) en Kibera, un suburbio de Nairobi con 700.000 habitantes, recibió ayer una nueva báscula. (...)

La báscula servirá para pesar a los niños que llegan diariamente a este centro que ofrece servicios de atención primaria y materno-infantil, y permitirá realizar el seguimiento de la evolución de los pequeños. El hospital tiene una gran afluencia, ya que en el suburbio de esta ciudad keniana viven alrededor de

¹²⁹ Véanse las *figuras 43 y 44* en el ‘Apéndice documental’.

700.000 personas hacinadas, sin alcantarillado y sin luz ni agua corriente. “Éste es uno de los lugares de la tierra donde más habitantes por km² hay. No es difícil imaginar que las necesidades aquí son muchas”, explica Sabine, la enfermera del hospital. (...) ¹³¹

En un sentido semejante, en uno de ellos se muestra -tratando de situar al lector ‘sobre el terreno’- un mapa de la región en que actúan, junto con un pedazo del envoltorio de un medicamento en que se lee: “Aplicar directamente sobre la zona afectada” ¹³².

Sin embargo, y a pesar de las abundantes explicaciones, lo cierto es que lo único que de hecho se exige al receptor es que responda si está o no en disposición de ayudar. La propaganda no admite los matices, ni está interesada en conocer las intenciones. Ante la pregunta de “¿Qué harías tú [para saciar la sed de un niño]?”, a aquél se le presentan, de un modo maniqueo, tan solo dos opciones: “a) darle agua; b) no darle agua” ¹³³. Decidirse por ‘dar agua’ no comporta para Médicos Sin Fronteras -y para cuantas ONG se dedican a la ayuda de emergencia- otro compromiso que el de colaborar económicamente con ella.

La moral que se maneja es la de la necesidad extrema e inmediata. Uno se ve conminado a colaborar ‘de prisa’ (“mañana de toca a ti” -se lee en otro anuncio), con la misma rapidez que distingue a las nuevas tecnologías de la comunicación ¹³⁴. Pero de nuevo las llamadas de urgencia que se difunden significan: ‘no vaciles, contribuye con una donación, antes de que preguntes cuál es la contrapartida o de que cualquier otro pretexto pueda disuadirte’.

¹³⁰ Véanse las *figuras 45 y 46*, que corresponden a las dos caras de un folleto con el que se da publicidad a la exposición, en el ‘Apéndice documental’.

¹³¹ Véase la *figura 47* -así como las *figuras 48 y 49*, que pertenecen a la misma serie-, en el ‘Apéndice documental’.

¹³² Véase la *figura 50* en el ‘Apéndice documental’. Las metáforas médicas se reproducen en otros anuncios. Así, en uno de ellos, puede leerse, en lo que se supone que es un pedazo de la caja de un producto farmacéutico: “Granulado. Actúa en 24 horas.” Y, a su vez, en un tríptico publicitario se lee: “Uso tópico. Lea detenidamente las instrucciones de uso.”

¹³³ Se advierte, no obstante, que paradójicamente “a veces la respuesta más evidente no es siempre la correcta”. En efecto, si uno escoge -como es de suponer- la ‘opción a)’, el niño podrá “[s]ufrir diarreas y cólera” debido al mal estado del agua. Véase la *figura 51* en el ‘Apéndice documental’.

¹³⁴ “Conecta con otra forma de ver el mundo. www.msf.es la web humanitaria” -reza el titular de un anuncio de prensa, con el que Médicos Sin Fronteras muestra estar al día de las

En la mayor parte de las campañas publicitarias emprendidas por Médicos Sin Fronteras, los anuncios en la prensa y, en ocasiones, en radio y televisión, se acompañan de folletos de propaganda que se distribuyen en cuantos actos participa. En este caso, la línea argumental, los textos y las ilustraciones, son coincidentes (con la salvedad de que los folletos, a diferencia de los anuncios de los periódicos -en blanco y negro-, son en color -y, en su defecto, el anagrama siempre contiene el color rojo).

A parte, Médicos Sin Fronteras edita otro tipo de folletos que sirven de carta de presentación de la ONG ante el público u, ocasionalmente, para difundir información acerca de un problema que se presume grave (v. gr., las epidemias en África) a fin de que la población adquiera conciencia de su magnitud. Los textos, elaborados con frases cortas, respetando elementales reglas de simplicidad (lo que no impide que esporádicamente pueda utilizarse un vocabulario con pretensiones técnicas, que paradójicamente sirve para que quien lo lea se sienta participe en la creencia de que domina una terminología especializada), suelen apostar por la fórmula didáctica de la pregunta-respuesta (plantean cuestiones tales como “¿quiénes somos?”, “¿qué hacemos?”, “¿dónde trabajamos?”, “¿cómo funcionamos?”, “¿cómo nos financiamos?”, “¿qué necesitamos?”...), con el propósito de que el lector vaya despejando cuantas dudas se le susciten. Tratan de transmitir seguridad ofreciendo soluciones (para que la publicidad surta efecto, un problema jamás puede ser presentado como algo irremediable). Aunque de diversos formatos, abundan en todos ellos los motivos gráficos. Asimismo, y para dar relieve al contenido y destacar los elementos centrales del mensaje, emplean toda clase de recursos tipográficos (diferentes tipos de letra, negritas, texto en color...).

Algunos de los folletos que, en ocasiones, se han encartado en publicaciones periódicas, presentan la peculiaridad de estar redactados de un modo supuestamente personalizado e intentan transmitir una sensación de familiaridad e intimidad. Sea bajo la apariencia de carta (remitida por el director general de la sección española y que, retóricamente, se encabeza con la fórmula “apreciado amigo, apreciada amiga”)¹³⁵, o de diario en el que el supuesto autor -un médico de la organización destacado en Mozambique- revela, simulando la existencia de una comunicación directa con el

novedades. Véanse las *figuras* 52 y 53 del ‘Apéndice documental’, que reproducen dicho anuncio y la referida página *web*.

¹³⁵ Para Cabat (1996: 143) se produciría una reapropiación del lenguaje postal, tratando de expresar la idea de ‘correo humanitario’. Véase el *texto* 4 del ‘Apéndice documental’.

público, sus experiencias personales¹³⁶, pretenden, en mayor medida que otro tipo de propaganda, tocar la fibra sensible de la población a la que se dirigen. Desde un punto de vista formal, también emplean diversas técnicas tipográficas y distintos tipos de letra para resaltar el contenido. En la mencionada carta, que sigue las reglas epistolares clásicas, se recurre al subrayado de aquellos conceptos e ideas que se juzgan centrales -queriendo dar la impresión de que el texto ha sido releído- con el ánimo de que se les preste mayor atención; también se le añade un *post scriptum*. A su vez, el referido diario está escrito sobre una superficie que imita la página de un cuaderno (para reforzar la sensación de intimidad, se reproducen sendas diapositivas que muestran al narrador, vistiendo su bata blanca, en plena actuación). Al final, en cada caso se solicita al lector que colabore económicamente con la organización (sea en calidad de socio -lo que supone efectuar donaciones con regularidad- o mediante una única aportación). Al separar y doblar por la mitad dos de las cuatro o cinco caras, plegadas en acordeón, de los folletos, éstas adquieren la forma de un sobre -no necesita franqueo-, en cuyo interior hay un formulario que debe cumplimentar el donante.

Cabe señalar, por último, que Médicos Sin Fronteras, en su política de comunicación en Cataluña, usa sólo parcialmente la lengua vernácula (en general, sólo se emplea en algunos folletos que se distribuyen localmente). La revista que editan, por ejemplo, sólo se publica en versión castellana. Asimismo, el nombre que recibe la ONG se utiliza más en castellano que en catalán. A veces -como sucede con la mencionada revista-, la denominación, en español, que aparece en el anagrama, va acompañada de la correspondiente traducción, en letras de tamaño reducido, al resto de las lenguas peninsulares (catalán, gallego y vasco).

Medicus Mundi

Medicus Mundi, a diferencia de Médicos Sin Fronteras y de otras ONG constituidas por *profesionales* de la sanidad, no se ha *especializado* -tal como ya se ha observado en el apartado 5 del presente capítulo- en proporcionar ayuda de emergencia en situaciones de crisis, sino que sus acciones van dirigidas, principalmente, a promocionar la salud de la población a través de la potenciación de la atención primaria, vehiculada mediante proyectos de cooperación que atienden a

¹³⁶ Véase la *figura 54* del 'Apéndice documental'.

una perspectiva de desarrollo global. El hecho de que, en gran medida, sus actividades no estén condicionadas por el carácter contingente y circunstancial de determinados acontecimientos (hambrunas, desastres naturales, conflictos bélicos...) influye, sin lugar a dudas, en el diseño de su estrategia comunicativa. Así, a nivel mediático, sus necesidades publicitarias son inferiores o menos inmediatas (no está obligada a mostrar la cara más amarga de la tragedia), quedando reducidas a lo que serían sus objetivos orgánicos, comunes a los de cualquier ONG (implantación, sensibilización de la opinión pública, captación de donaciones...).

No obstante, si algo caracteriza a la política de comunicación de Medicus Mundi es la modestia -en términos comparativos- de sus planteamientos, así como de los medios que emplea y de los recursos que destina a fines publicitarios. A título de ejemplo, basta señalar que a lo largo de los últimos años hemos podido localizar -aun reconociendo no haber revisado exhaustivamente en las hemerotecas el conjunto de las publicaciones periódicas- un solo anuncio de esta ONG en la prensa (fechado en las navidades de 1997 y cuyo texto contiene alusiones a estas fiestas)¹³⁷. Los responsables del departamento de comunicación centran sus mayores esfuerzos en atender a cuantos se relacionan y vinculan con la asociación, así como en contactar personalmente con los medios de comunicación (conceder entrevistas, elaborar notas de prensa...); es decir, su misión -al menos en Cataluña, pero es fácil deducir que sucede otro tanto en el resto del país- es más la de actuar como el rostro público de la ONG en sus contactos con el exterior, que diseñar campañas publicitarias de envergadura cuya difusión requiera el apoyo de medios ajenos a la propia organización (prensa, radio, televisión...). A lo sumo, la publicidad que se elabora (básicamente se restringe a folletos propagandísticos utilizados como carta de presentación) la distribuye, en los actos que organiza o en que participa, la misma ONG apoyándose en su propia estructura.

En efecto, Medicus Mundi, para vehicular sus mensajes, suple los canales *masivos* por fórmulas de comunicación más *personalizadas*. Así, en las actuaciones de sensibilización social -que se sitúan, en la escala de prioridades, en un lugar preferente-, y uno de cuyos instrumentos destacados es -en Cataluña- el *Butlletí* trimestral, existe una pronunciada tendencia a privilegiar el contacto personal.

Como resultado de todo ello, Medicus Mundi transmite, a quienes reciben sus mensajes, una cierta sensación de proximidad e, incluso, de familiaridad. Invocando el

¹³⁷ Véase la *figura 55* del 'Apéndice documental'.

carácter participativo de la entidad, se les invita permanentemente a integrarse en la vida asociativa y a colaborar en cuantas actividades se organicen.

Por otro lado, a pesar de que sus orígenes hay que buscarlos en una iniciativa promovida por profesionales de la medicina de confesión católica, Medicus Mundi procura mostrarse como una organización independiente, tanto desde el punto de vista religioso como político. En los referidos folletos de presentación se enfatiza su competencia profesional y la transparencia de sus acciones, la dilatada experiencia histórica (“fue fundada en Alemania en 1962”), el carácter internacional de dicha entidad (“tiene ramas en 7 países europeos”), a la par que la marcada descentralización organizativa, que supuestamente la acercaría a los ciudadanos (“en el Estado Español hay 16 asociaciones territoriales, que funcionan autónomamente y que forman la Federación Medicus Mundi España”) y que, a su vez, sería prueba palpable de su implantación geográfica¹³⁸. La suma de estos factores, unida al hecho -como reza la misma publicidad- de “[estar] reconocida oficialmente por la Organización Mundial de la Salud”, reforzarían su autoridad y legitimidad para actuar.

Análisis del mensaje:

El nombre latino que designa a esta ONG equivale, en su traducción, a ‘médico del mundo’. Cuando se trata de identificar a la federación española o a la asociación catalana, éste se acompaña de los topónimos ‘España’ o ‘Catalunya’ que se sitúan, en el anagrama, bajo el mismo, escritos en letra de menor tamaño.

Tal como se ha referido al tratar el caso de Médicos Sin Fronteras, el término ‘*medicus*’ (‘médico’) que compone dicho nombre garantizaría que sus miembros son *profesionales* de la medicina y, en consecuencia, que están capacitados y en disposición para actuar contra el ‘sufrimiento’. El globo terráqueo -el genitivo ‘*mundi*’- representado en el anagrama expresaría su voluntad de ocuparse de todos los hombres y de intervenir, en la medida de lo posible, en todas partes. Sobre este

¹³⁸ Insistiendo en estos aspectos, en otro folleto, que lleva por título ‘Declaración de Medicus Mundi’ y en el que se reproducen los principios aprobados, en 1995, por la Federación de Asociaciones de Medicus Mundi-España, se manifiesta, por ejemplo, lo siguiente: “1. Somos independientes (religiosamente y políticamente) [...]. 2. Nuestro modelo organizativo es federal, participativo, plural y democrático, expresión de nuestra riqueza territorial. (...) 13. La experiencia, seriedad, profesionalidad y eficacia de las acciones de Medicus Mundi han garantizado la calidad de nuestras intervenciones. (...) 18. Expresamos la transparencia de nuestra acción mediante auditorías financieras y de gestión, de carácter obligatorio en nuestras asociaciones”.

'mundo', se intuye, en color destacado, la silueta de un par de serpientes enroscadas dibujando un cáliz, que forma parte de la simbología médica y que, en calidad de tal, actuaría como elemento identificador -o, cuanto menos, éste sería su propósito, pese a que la notoriedad de este signo es inferior a la que tiene la cruz- y legitimador.



logotipos

El compromiso que adquiere Medicus Mundi no se reduce en exclusiva -tal como se ha adelantado- a la asistencia médica. Sus preocupaciones también se dirigen a otros aspectos (v. gr., la educación, la dignidad personal...) que dan consistencia a cualquier proyecto de desarrollo que presuma de ser integral.

Esta multiplicidad de intereses se revela en el anuncio publicado en la prensa al que antes se aludía:

No cobra doble [*se muestra la fotografía de una persona ante una máquina de coser, realizando su trabajo*] ...pero tiene derecho a la salud, a la educación y a una vida digna.¹³⁹

Aquí -como en la publicidad de otras muchas ONG, por no referirnos a su totalidad-, se complementan el deseo de informar para sensibilizar a la opinión pública con la necesidad de recaudar fondos que permitan llevar a cabo los proyectos. A causa de ello, se solicita la colaboración del receptor del mensaje mediante un donativo.

Esta dualidad de intenciones se descubre, de igual modo, en los citados folletos de presentación. En forma de tríptico en el que abundan habitualmente las ilustraciones (fotografías, gráficos...), el color y los alardes tipográficos -aun conservando un aspecto austero-, su redacción está planteada de modo didáctico,

¹³⁹ V. p.p. 153

empleando la reiterada fórmula de proponer preguntas (“¿Qué es Medicus Mundi?”; “¿Cómo se financia?”; “Objetivos”; “¿Cómo colaborar con MM?”) a las que siguen las consabidas respuestas¹⁴⁰. En algunos de ellos es factible recortar un cupón de donación -que corresponde a una de las tres partes que compone el tríptico-, susceptible de ser cumplimentado y enviado en un sobre a la dirección que se indica.

Apenas combinando o modificando unos pocos motivos gráficos, los mismos folletos están redactados en lengua castellana -llevan la firma de Medicus Mundi-España- o en lengua catalana -en este caso, están firmados por Medicus Mundi-Catalunya¹⁴¹. En relación a Medicus Mundi-Catalunya, cabe señalar que ésta emplea en exclusiva el catalán en sus comunicaciones públicas.

SETEM

A pesar de la relativa modestia de los medios con que cuenta SETEM -producto de las reducidas dimensiones de esta ONG-, en su política de comunicación destacan las campañas de sensibilización que emprende con el objetivo de abrir nuevos espacios de concienciación social y que se caracterizan por la contundencia de los temas tratados y la marcada combatividad y mordacidad en los contenidos.

SETEM vehicula sus mensajes tanto a través de los referidos canales *personalizados* como de los *masivos*. Los primeros son empleados para relacionarse con los asociados y, eventualmente, con personas que mantienen vínculos con la organización (v. gr., los voluntarios que participan en los llamados ‘campos de solidaridad’ o los alumnos que asisten a los cursos de formación que organizan). Entre los segundos destaca la publicación de todo tipo de folletos, que se constituyen -sin desmerecer el interés de algunas exposiciones y otras actividades con trascendencia exterior- en la principal herramienta no sólo para dar a conocer a la entidad y difundir sus actuaciones, sino también, y de un modo particular, para divulgar sus campañas de sensibilización (basta recordar las emprendidas a favor del llamado ‘comercio justo’ y contra la explotación laboral de la mano de obra infantil por parte de empresas multinacionales -en las que han compartido protagonismo con

¹⁴⁰ Medicus Mundi también ha publicado y distribuido unos folletos destinados a dar a conocer las actividades de su sección de Farmacia, cuyo objetivo principal es proporcionar medicamentos al Tercer Mundo a bajo coste y que respondan a las necesidades reales de la población.

otras ONG). La organización se encarga de distribuirlos por sus propios medios, en especial a través de los *stands* que suele habilitar en los diversos actos en que participa.

En su estrategia comunicativa, la publicidad en los *mass media* no tiene un papel relevante, pese a que periódicamente se difunden cuñas radiofónicas en alguna emisora. No obstante, y aun cuando apenas haya anuncios en periódicos y revistas (sólo hemos localizado uno -aunque repetido- en el que se promocionan los ‘campos de solidaridad’), en cambio ha sido capaz de aparecer en ellos, con cierta asiduidad, en noticias acerca del ‘comercio justo’. También se han hallado referencias a SETEM en los boletines de otra ONG.

Asimismo, ha aparecido en la radio en numerosas ocasiones e incluso en televisión en, al menos, sendos reportajes cuyos temas eran, respectivamente, la organización de los citados ‘campos de solidaridad’ y la valoración del trabajo de las ONG del Norte entre la juventud del Tercer Mundo -éste último de elaboración propia.

Análisis del mensaje:

El nombre de SETEM, un acrónimo que corresponde a ‘Servicio para el Tercer Mundo’, da una idea clara de que existen para ayudar; de que su vocación es la de *servir* a las poblaciones más necesitadas de los países del llamado Sur.

El anagrama, extremadamente austero, se limita a reproducir la caligrafía del nombre. En ocasiones, bajo éste -y separado, en circunstancias, por una raya horizontal-, aparece escrito, en mayúsculas, el término ‘Catalunya’ (este añadido identifica a la asociación catalana, a pesar de que ésta, en su publicidad, no siempre lo utiliza). En otras ocasiones el mismo nombre se complementa con el dibujo, a grandes trazos, de un globo terráqueo en el que se aprecian los continentes.



¹⁴¹ Véanse las *figuras 56 y 57* del ‘Apéndice documental’.



logotipos

A pesar de sus orígenes confesionales, los valores que SETEM proyecta en su publicidad son laicos. El mensaje que difunde tiene un claro contenido político. Denuncia la situación del Tercer Mundo, colocando el acento en las causas estructurales de la pobreza y en la necesidad de introducir cambios profundos en la esfera global. Sin embargo, para que las transformaciones que reclaman tengan éxito deben extenderse, a su vez, al ámbito individual (v. gr., modificando nuestros hábitos de consumo). Más que intentar despertar la compasión del público, trata, en mayor medida que otras ONG, que éste reflexione, tome conciencia de los problemas y llegue al convencimiento de que las injusticias no podrán superarse sin el compromiso de todos.

En los referidos folletos el elemento pedagógico ocupa un lugar central¹⁴². En ellos, por ejemplo, se explica pormenorizadamente qué es el 'comercio justo', qué implica y cómo se ejerce...; por extensión, se examina el actual panorama del comercio internacional, quiénes son los responsables de las injusticias y qué obstáculos impiden el desarrollo de unas relaciones más equitativas¹⁴³.

No obstante, este carácter didáctico no priva de que los titulares de estos folletos, en los que se plasman los lemas que presiden las campañas, sean en extremo impactantes:

Para que no te levanten la camisa
Limpiemos la ropa de injusticias

Con esto no jugamos

¹⁴² SETEM comparte la autoría de algunos de dichos folletos con otras ONG -de un modo especial, con la Fundació Pau i Solidaritat.

¹⁴³ Véanse las *figuras 58 y 59*, que reproducen cubiertas de dichos folletos, en el 'Apéndice documental'.

Calzado Nike y Adidas con defecto de fabricación
porque pisan los derechos de mucha gente del Tercer Mundo
Prohibición de sindicarse – sueldos de miseria – horarios inhumanos –
discriminación de la mujer – imposibilidad de denunciar los hechos

Mundial de Fútbol'98
Apúntate a un Mundial en el que todos ganen
Limpiemos la ropa de injusticias

Esta pelota explota.
El Comercio Justo es cosa de todos¹⁴⁴

El mismo tono se repite en las páginas interiores, donde es posible leer frases como las siguientes:

Alguien estropea la “grandeza” del fútbol... y no son los árbitros, ni los jugadores, ni el público, ni las inclemencias del tiempo... Entonces... ¿Quién estropea el Mundial de Fútbol? Alguien que tiene mucho que ver con el Mundial está actuando mal, muy lejos del escenario de los estadios y de los partidos. Se está haciendo otro Mundial (...) Un campeonato oculto porque no sale en la televisión, que se juega en países como China, Indonesia, Marruecos, Guatemala o Filipinas. Un campeonato en el que participan muchas empresas que después lucen sus marcas en los grandes estadios, pagando cifras millonarias en publicidad cuando previamente han consentido la explotación de miles de trabajadores y trabajadoras, el trabajo de una infancia que queda sin escolarizar, la discriminación de la mujer...

Sin saberlo, explotas.
Al vestirme cada mañana, beberte el café, calzarte las bambas... puedes estar contribuyendo a la explotación de niños y adultos.
Si miras las etiquetas te darás cuenta de que a menudo tu café, tu chocolate, tus bambas, tu camisa, la alfombra de tu comedor... provienen del Tercer Mundo. Pero quizás no conoces la cara oculta de muchas etiquetas: salarios insuficientes, jornadas laborales de doce horas, trabajo infantil, inseguridad, peligro para la salud, represión sindical, y mucho más. (...)
Ni tú ni nosotros queremos ser cómplices de un sistema económico que enriquece día a día a los ricos, y empobrece y perjudica a los países más

¹⁴⁴ Textos traducidos del catalán. Los tres primeros corresponden a la ‘*campanya roba neta*’, coordinada por SETEM. Véanse las *figuras 60, 61, 62 y 63* en el ‘Apéndice documental’.

pobres. No queremos ser cómplices del abuso y de la violación de los derechos humanos y laborales. Ni tú ni nosotros queremos explotar.¹⁴⁵

Tan impactante es el contenido como atractivo el diseño de los folletos. De un tamaño mayor al habitual (y doblados por la mitad o en acordeón), en ellos no sólo abundan las imágenes, el color y los recursos tipográficos, sino que incluyen motivos gráficos nada ordinarios en la publicidad de las ONG: lejos de recrearse en lo patético, las ilustraciones muestran escenas desenfadadas de nuestra vida cotidiana -una mujer tomando el desayuno-, zapatillas de deporte, los rostros de los astros del balompié o, a semejanza de las estampas de un *comic*, 'balones bomba' dispuestos a estallar.

En ocasiones -como sucede con la mayor parte de las ONG- los folletos contienen un cupón, susceptible de ser separado del resto, válido para efectuar donaciones. Sin embargo, y como novedad, otras veces el espacio recortable lo ocupan postales, en cuyos textos se condenan situaciones que se juzgan de injustas, para remitir a quienes se considera responsables de las mismas (v. gr., las firmas de ropa deportiva Adidas y Nike).

Cabe mencionar que SETEM-Catalunya hace uso exclusivo del catalán en sus comunicaciones externas (las citadas postales, aunque redactadas en lengua española cuando se supone que los destinatarios desconocen el catalán, son remitidas, de hecho, por particulares).

¹⁴⁵ Los textos reproducidos a modo de ejemplo, traducidos del catalán, están entresacados de los folletos cuyas cubiertas corresponden a las *figuras* 62 y 63 del 'Apéndice documental'. V. p.p. anterior.

7. Las ONGD ante la opinión pública

Aunque, como se ha señalado en el apartado anterior, sólo unas pocas ONG han realizado verdaderos esfuerzos en materia de comunicación e insertan con regularidad publicidad en la prensa, radio y televisión¹⁴⁶, la culpa de la escasa presencia mediática no recae, en exclusiva, en sus responsables, a menudo faltos de profesionalidad. En efecto, es justo reconocer que el tratamiento que los *mass media* conceden a las ONGD no es -pese a haber mejorado- en exceso positivo o, cuanto menos, guarda proporción con la reducida representatividad -que no credibilidad- e influencia social de éstas. A pesar de que, ciertamente, la prensa escrita ofrece a las ONG espacios publicitarios gratuitos y la televisión considerables rebajas en las tarifas, muchas veces aprovecharse de dichas facilidades en la práctica supone, en el caso de los periódicos, ver postergado el anuncio en posiciones residuales o en páginas o secciones sin afinidad temática; y, en el caso de los medios audiovisuales, verlo emitido en franjas horarias alejadas del *prime time*.

De todos modos, aun cuando Martínez Sánchez (1998: 185) afirma haber comprobado que el 56,8% de los anuncios y mensajes publicados en prensa aparecen en la sección de 'esquelas', el 18% en la de 'anuncios por palabras', el 10% en la de 'programación de televisión'..., mientras que tan sólo el 4% estarían en el lugar adecuado (lo que a su entender sucedería con los anuncios de Médicos Sin Fronteras, ubicados en la sección de 'sanidad' y, con los de Ayuda en Acción, en ocasiones situados en la de 'sociedad' y/o 'actualidad'), nuestras propias observaciones nos inducen a pensar que, más que una tónica discriminatoria general, que afecte por igual al conjunto de las ONG, lo que se produce es un tratamiento dispar entre unas y otras. Así, mientras que son habituales, en los periódicos, las informaciones referentes a las mayores ONG (Ayuda en Acción, Intermón, Manos Unidas y Médicos Sin Fronteras) y su publicidad ocupa espacios centrales o, cuanto menos, no marginales, en cambio otras de menores dimensiones -es el caso de

Aldeas Infantiles SOS, Educación Sin Fronteras, MPDL, Mundo Unido, Proyecto Solidario, Solidaridad Internacional, Solidarios para el Desarrollo o Survival-, dejan de ser noticia y ven desplazados sus anuncios -por lo común de pequeño tamaño- a los rincones de páginas pares -menos leídas- sin una temática definida, que comparten con otros muchos anunciantes¹⁴⁷.

La opinión de las ONGD entre los ciudadanos:

Según las encuestas que maneja Díaz-Salazar (1996: 25-32), la mayoría de los españoles (un 82%) estiman estar informados sobre la situación del Tercer Mundo -aunque, en general, consideran que las informaciones al respecto son escasas¹⁴⁸-, pese a que el interés real que éstos muestran por el tema sea sensiblemente menor: sólo el 3% declara que su interés informativo se centra preferentemente en estos países. Estos datos, sin embargo, estarían en contradicción con otros de Intermón. Según una encuesta de esta ONG, realizada a 2.000 personas y utilizada como base para una campaña, una cuarta parte de la población española ni siquiera conoce el nombre de un país africano, incluso del Magreb (los datos también revelan que existe una gran deformación en la imagen de dicho continente, ya que el 34,2% identifican África con la pobreza y el 21,3% con el hambre)¹⁴⁹.

De nuevo según Díaz-Salazar (*ibíd.*), un 64% de la población adulta manifiesta estar muy preocupada por la pobreza del Tercer Mundo (aunque de hecho preocupe mucho más el paro, las drogas, el terrorismo, el medio ambiente o incluso la pobreza nacional) y sólo el 9% expresa indiferencia o escasa aflicción.

Asimismo, y de acuerdo con los estados de opinión recogidos por barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de los que se sirve Peredo Pombo

¹⁴⁶ V. p.p. 89

¹⁴⁷ Dichas observaciones resultan de la lectura diaria de El País y, con irregularidad, de otros medios.

¹⁴⁸ Los resultados indican que los medios más utilizados por la población para informarse del Tercer Mundo son la televisión (72%), los periódicos (13%) y la radio (12%) [Díaz-Salazar, 1996: 25 y Peredo Pombo, 1999 : 105].

¹⁴⁹ Véase *El País* (8-10-1998).

(1999: 101-3), un alto porcentaje de los españoles se muestra favorable a ayudar a los países empobrecidos y, de un modo singular, a los africanos¹⁵⁰.

Formulación: *¿Cree que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países subdesarrollados, aunque ello suponga un coste económico para nuestro país?*

| (%) | 1990 | 1991 | 1993 | 1994 | 1996(*) |
|-------|------|------|------|------|---------|
| Sí | 58 | 72 | 61 | 67 | 33 |
| No | 26 | 11 | 15 | 18 | 62 |
| NS/NC | 16 | 17 | 21 | 15 | 5 |

(*) *En el caso de 1996, las opciones de respuesta eran las siguientes:*

- *El Estado debe ayudar a los países menos desarrollados de una manera continua por medio de proyectos de cooperación y ayuda al desarrollo*
- *El Estado debe garantizar primero el bienestar de los españoles y, después, el de otros pueblos*
- *NS/NC*

Por otro lado, hay coincidencia en señalar que alrededor del 70% (el 66% en 1994 y el 72% en 1998) de los ciudadanos considera conveniente dedicar el 0,7% de nuestro PIB a la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Las razones que se invocan para ello son, a la vez, de tipo económico y humanitario. También se advierte que las personas más jóvenes, quienes poseen estudios superiores y quienes profesan una ideología de izquierdas se sitúan levemente por encima de la media. No obstante -y en contradicción con lo anterior-, Díaz-Salazar (1996: 25-32) observa que un 42% de la población opina que España ya dedica suficientes recursos para AOD, mientras que un 37% piensa que son insuficientes (datos de 1994), y Peredo Pombo, apoyándose en encuestas del INCIPE, confirma esta apreciación al indicar que, en 1995, sólo el 40% de la muestra apoya un aumento del presupuesto de cooperación al desarrollo o que, en 1998, el 57% de los encuestados afirma estar de acuerdo con el mantenimiento de las ayudas en los términos actuales y sólo un 19% es partidario de

¹⁵⁰ No obstante, esta posición previa favorable a la ayuda debe matizarse con los comentarios que aparecen en la valoración final de un informe elaborado en 1989 por encargo de la CONGDE, citado por Peredo Pombo (*op. cit.* 101): "[e]l público español piensa muchas veces que las poblaciones del Tercer Mundo son ellas mismas culpables de la situación en que se encuentran, tal vez por malicia o por vagancia, o por complicidad con la mala organización; y por otra parte aún en el caso de que no sean culpables, domina la impresión de que es inútil aportar algo para socorrer a quienes después de socorridos van a encontrarse igual que antes".

un aumento¹⁵¹. Tales contrasentidos pueden llevar a pensar que, de hecho, existe un profundo desconocimiento por parte de la opinión pública de las cifras de la cooperación y que lo que se traduce en los resultados de las encuestas es, ante todo, el apoyo a una idea genérica, que se resume en el término solidaridad.

Por último -y como ya se ha adelantado en el apartado 4 de este mismo capítulo-, una mayoría apreciable de la población (66%) afirma estar dispuesta a ofrecer dinero (la recaudación de fondos para Ruanda en verano de 1994, que situaron a España a la cabeza de Europa, desbordando las previsiones de las ONG, o los aproximadamente 20.000 millones de pesetas donados por particulares, en 1998, para los damnificados del huracán Mitch en Centroamérica, así lo corroboran)¹⁵², un 46% a dedicar algo de su tiempo a una acción concreta a favor de los países pobres y una minoría significativa (18%) aceptaría participar activamente en campañas y acciones permanentes de solidaridad.

Sin embargo, y pese a que en las referidas encuestas del CIS las ONGD -confirmando la tendencia apuntada- aparecen como unas de las instituciones más valoradas y en las que más confían los españoles, el desconocimiento de la mayor parte de ellas -salvo excepciones- es muy elevado. En tal sentido, un buen número de personas es incapaz de nombrar a una sola ONG.

Cabe señalar que las ONGD más reconocidas y, por consiguiente, mejor valoradas por la opinión ciudadana, son -como no podría ser de otra forma- las que tienen una mayor presencia en los medios de comunicación y las que mejor han cuidado su imagen corporativa (Ayuda en Acción, Cáritas, Cruz Roja, Intermón, Manos Unidas y Médicos Sin Fronteras). A estas mismas conclusiones nos conduce un cuestionario de elaboración propia, en el que, sin ánimo de generalizar (la muestra era en exceso reducida), se preguntaba a un grupo de personas -todas ellas poseedoras de un cierto nivel cultural e incluso algunas con estudios universitarios- su opinión sobre las ONGD.

¹⁵¹ Una gran gran parte de los españoles desconfía, sin embargo, del destino final de la ayuda. Nada menos que el 86% piensa que otros se aprovechan de ella, un 82 % que no llega a quienes la necesitan, un 71% que es inadecuada y sólo el 33% cree que ofrece buenos resultados (Díaz-Salazar, 1996: 32).

¹⁵² Los resultados de una encuesta no publicada encargada por distintas ONG (Amnistía Internacional, Ayuda en Acción, Greenpeace, Intermón, Manos Unidas y Médicos Sin Fronteras), realizada a una muestra de 2000 personas, refleja que el 52,05% de la población efectúa algún tipo de donación (de cuantía muy diversa y con distinta periodicidad) a las ONG (entre las que se incluyen las ONG *de desarrollo*).

Los resultados de esta última encuesta también nos sirven para percibir que existe una enorme confusión acerca de lo que es una ONG y, de un modo especial, lo que es una ONG de *desarrollo*. En efecto, algunas de las personas interrogadas citaron como supuestas ONG de *desarrollo* instituciones de la ONU (es el caso de UNICEF), ONG medioambientales (Adena y Greenpeace), ONG pro-derechos humanos (SOS Racismo) o algo -un *acontecimiento*- tan inaudito como la colecta del 'Día del Domund' (*sic*).

La opinión de las ONGD entre las instituciones:

Puesto que las administraciones públicas son el primer canal de financiación de las ONGD, es fácil imaginar que cuanto más favorable sea la opinión que posean acerca de una de ellas, mayores serán los recursos que le concedan (ya que es presumible que, pese a la reglamentación, los proyectos presentados en busca de subvención sean evaluados positivamente en mayor medida).

Guiándonos por este criterio, cabe señalar que algunas de las ONGD que, con regularidad, han resultado más agraciadas en los últimos años en las diversas convocatorias (ordinaria y de asignación tributaria) de la Administración del Estado para subvencionar proyectos de desarrollo, han sido Intermón, CODESPA, Medicus Mundi, Manos Unidas, Solidaridad Internacional o FERE¹⁵³.

En Cataluña, en las convocatorias de la Generalitat, entre las ONGD que han resultado más beneficiadas están Intermón, Medicus Mundi y Manos Unidas¹⁵⁴.

Por su parte, Martínez Sánchez 1998: 178-80) comenta los resultados de un cuestionario que remitió a distintas instituciones donantes en el que se solicitaba el nombre de las que, a su juicio, serían las tres mejores ONG¹⁵⁵. Las entidades

¹⁵³ Aunque el acceso al poder del Partido Popular tras las elecciones legislativas de 1996 ha supuesto que algunas ONG conservadoras afines hayan aumentado las subvenciones -y, por el contrario, que otras hipotéticamente más próximas al PSOE las hayan visto reducidas-, las ONG mencionadas, de distinta ideología, aún avanzando o retrocediendo posiciones en función de los vaivenes políticos, han conseguido mantenerse a lo largo de los años en el grupo de cabeza.

¹⁵⁴ Para una información más completa de las subvenciones públicas que reciben las ONGD españolas, véase el apartado cuarto del capítulo 5.

¹⁵⁵ El hecho de que sólo se obtuviera respuesta de la Oficina de Planificación de la SECIPI, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León y del Instituto de Bienestar Social del Gobierno de Navarra impidió, no obstante, extraer conclusiones mínimamente fiables.

destacadas por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), a través de su Oficina de Planificación y Evaluación, fueron las siguientes¹⁵⁶:

Intermón. Es la ONG que recibe la valoración más alta. Se destaca el interés de sus proyectos tanto por los resultados, como por su carácter integral y sostenible, a pesar de que se estima que -aun conociendo el entorno en que actúa- la adaptación a la comunidad beneficiaria de la ayuda pudiera mejorarse. Se consideran satisfactorias su imagen pública y las campañas de sensibilización social que emprende. Su gestión es calificada como profesional y se juzgan sólidas sus fuentes de financiación alternativas.

Solidaridad Internacional. Es la segunda ONG mejor valorada. Se destaca el conocimiento del entorno en que actúa y la adecuación de sus proyectos a la comunidad beneficiaria. Por contra, se estima que su imagen pública y sus campañas de sensibilización serían manifiestamente mejorables.

Ayuda en Acción. A pesar de que los proyectos tienden a ser de carácter asistencial (lo que no impide que la duración de los mismos -entre 10 y 15 años- sea mayor que en el resto de las ONG), se distinguen su imagen pública y sus campañas de sensibilización social. Se califica positiva la gestión organizativa, la solidez de las fuentes de financiación alternativas (gracias a la fórmula del 'apadrinamiento') y la cobertura internacional que le proporciona su socio británico Action Aid.

Opinión entre las propias ONGD:

De nuevo Martínez Sánchez (1998: 181), comentado los resultados de otra encuesta propia, remitida al conjunto de las ONGD que componen su muestra solicitándoles la opinión que les merecen el resto de organizaciones, indica que Intermón es la entidad mejor valorada entre sus semejantes, siendo destacada por 26 de ellas -15 de las cuales juzgan que es la que mejor labor social realiza, tanto en lo referente a la sensibilización de la opinión pública como a su trabajo con la comunidad beneficiaria de su acción. Le siguen Manos Unidas, destacada en 17 ocasiones -12 de ellas en primera posición; Cáritas, en 7 ocasiones; Solidaridad Internacional, en 5;

¹⁵⁶ Puesto que la citada obra de Martínez Sánchez fue editada en 1998, y debido a que entre la elaboración y la publicación definitiva suele transcurrir cierto tiempo, es posible que en las fechas de la encuesta la responsabilidad política en la SECIPI correspondiera al PSOE.

Medicus Mundi, en 4; y Médicos del Mundo y Médicos Sin Fronteras, ambas en 3. Estas ONG coinciden, en buena medida, con las que son más reconocidas por la ciudadanía, así como con las mejor consideradas por las administraciones públicas (SECIPI).

Analizando dichos resultados, se concluye que las ONGD también valoran en primer lugar a aquellas organizaciones que tienen una mayor presencia en los medios de comunicación y que mejor cuidan su imagen corporativa. Junto a éstas, se valoran aquéllas con las que eventualmente se han establecido acuerdos de colaboración para realizar proyectos comunes y con las que presumiblemente existe una mayor proximidad ideológica (en este caso, sin embargo, no hay coincidencias de opinión entre las ONG)¹⁵⁷.

¹⁵⁷ A título de ejemplo, Martínez Sánchez (1998: 181) resalta que ASPA valora muy positivamente a SODEPAZ, a la que le unen planteamientos ideológicos similares y con la que comparte proyectos; Solidaridad Internacional a CIPIE; IEPALA a Paz y Solidaridad; la Fundación Largo Caballero al MPDL; OCASHA a SETEM...

CAPÍTULO 5

El negocio de la ayuda

En dos decenios las ONG han pasado -en todo el mundo, pero de forma singular en España- del *status* de asociaciones con una fuerte dosis de *amateurismo* a ser entidades con un indiscutible arraigo y prestigio social.

Este crecimiento en fortaleza e influencia, en el que sin duda ha tenido un papel relevante el abandono por parte del Estado de algunas de sus funciones asistenciales y, de un modo especial -en lo que se refiere al auge de las ONG de desarrollo-, el declive de la ayuda canalizada a través de las instituciones oficiales de carácter multilateral, ha ido parejo, pese a las oscilaciones, a un aumento de los recursos de que disponen y sin los cuales éstas no podrían desempeñar su rol.

La recaudación de fondos (sea de donantes públicos o particulares) es, en la medida en que las ONG tratan de llevar a cabo proyectos y actuaciones desprovistos, por naturaleza, de cualquier rentabilidad económica, algo consustancial a su propia existencia. Sin embargo, no puede ignorarse que recaudar fondos implica, a su vez, la necesidad de 'vender' un determinado producto (en definitiva, el donante accede a entregar o niega, renueva o retira su aportación económica en función de las cualidades y de la confianza que le merece el producto que se le 'vende').

Aunque tal vez sea demasiado osado afirmar que la solidaridad -en cuanto *sentimiento*- se haya convertido en una mercancía, al menos los recursos que moviliza entran de pleno en la esfera del mercado. En tal sentido, sería factible considerar que la cooperación para el desarrollo, la ayuda entre los pueblos, ha caído en el ámbito de un específico 'mercado de la caridad' (o 'mercado del dolor').

En este capítulo nos detendremos a analizar con profundidad las características y vicisitudes de lo que aquí, en titulares, hemos convenido en

denominar -acaso empleando una locución en exceso impactante- como 'negocio de la ayuda'. Tras un apartado introductorio que servirá para centrar el tema, se tratarán las circunstancias de la donación y de la recaudación, primero desde posiciones teóricas y desde una vertiente antropológica, adentrándonos también en el terreno de la moral, y a continuación, ya desde un punto de vista operativo, contemplando las motivaciones y comportamientos del donante, así como las técnicas de recaudación utilizadas por las distintas ONG estudiadas para incitarlo a donar. En la siguiente sección, se indagará en las fuentes de financiación de las ONG y, en particular, se identificarán las subvenciones públicas que éstas reciben y se analizarán las consecuencias que, en forma de ataduras, se derivan. Debido a que las ONG se nutren de donaciones -de naturaleza pública y privada- y puesto que, en principio, tal situación debiera habilitar a los donantes -individuos o instituciones- para ejercer algún tipo de verificación o, al menos, para exigir un esfuerzo de transparencia en la gestión, se examinarán, por último, los códigos deontológicos autorreguladores con que éstas han ido dotándose, así como otras fórmulas de control social.

1. El mercado de la caridad. Compasión y cálculo.

Ciertamente, parece que exista, al menos en teoría, una contradicción insalvable entre 'mercado' y 'caridad', que ambos términos sean antitéticos. El propio concepto de 'mercado' sugiere la existencia de afán de lucro; y la idea de 'leyes del mercado', aplicadas en este caso a unas ONG que, por su naturaleza altruista, tienen una vocación no mercantilista, pudiera resultar paradójica, por cuanto lleva a imaginarlas actuando como empresas contratistas, que competirían en la obtención de recursos y que, por consiguiente, tendrían necesidad de potenciar su imagen mediante técnicas de *marketing*.

Sin embargo, hoy en día resulta innegable que incluso aquellas organizaciones constitutivamente más *puras* no escapan a la influencia del mercado. En efecto, la concurrencia en un mismo espacio que se disputan con el objeto de acaparar subvenciones públicas y donaciones de particulares y ofrecer servicios y la competitividad que existe para mejorar posiciones en él, esforzándose en captar la atención positiva de los medios de comunicación, caracterizan el panorama en el que se desenvuelven las ONG. Asimismo, ya se ha adelantado que éstas -al menos las mayores- adoptan cada vez más una forma que se asemeja, en cuanto a estructura y cultura organizativa, a la de las empresas, aceptan e interiorizan sus fundamentos (se habla de resultados, rendimientos, criterios de eficiencia, productividad...) e incluso desarrollan actividades comerciales con un claro contenido crematístico¹. Kouchner -que, como se recordará, fue fundador en Francia de Médicos Sin Fronteras y Médicos del Mundo-, citado en Sogge y Zadek (1996: 74), es suficientemente elocuente cuando afirma que "si alguien desea alcanzar algo en esta área ha de llegar

¹ Ni siquiera el llamado 'comercio justo' escapa de la lógica del beneficio. Tras el éxito que alcanzaron las tiendas de Oxfam en el Reino Unido, muchas otras ONG han tratado de repetir la experiencia y han utilizado el factor 'solidario' -como también el 'ecológico'- como estímulo para vender ciertas mercancías (te y café, artesanías, textiles...) cuya producción, en ocasiones, llegan incluso a controlar directamente.

a ser un hombre de negocios y tener un sentido para la publicidad y el marketing... Si no se acepta que la ley del mercado también sostiene verdades para la industria de la caridad, no conseguirás nada”².

Además, las ONG no operan en el mercado meramente como agentes pasivos, ya que también intervienen como ‘creadoras de mercado’, promoviendo de forma activa la generosidad en las sociedades del Norte y planificando nuevas intervenciones. En efecto, las ONG, en su ‘demanda’ de recursos, se someten, en los países del Norte, a las preferencias de los donantes, públicos y privados, desarrollando sistemas de recaudación, con el apoyo de técnicas de *marketing*³. Los recursos obtenidos, a continuación, se ‘ofrecen’ al Sur para satisfacer la ‘demanda’ de medios para combatir la pobreza⁴.

² Si las ONG aceptan las técnicas de mercado, las empresas comerciales, a su vez, se acercan a la solidaridad e impulsan el llamado ‘*marketing con causa*’, en el que se mezclan aumentos en las ventas con ayuda humanitaria. A título de ejemplo, basta observar que muchos bancos destinan parte de sus comisiones a financiar proyectos solidarios, que una firma de productos lácteos ofrece como reclamo un vaso de leche a los niños del África subsahariana, que empresas de bebidas refrescantes y de tabaco colaboran con organizaciones humanitarias... Aunque en España, pese a la avalancha de iniciativas, estas actividades aún son incipientes, en cambio gozan de gran predicamento en EE.UU o en el Reino Unido. Al tratar de asociar una marca a un determinado proyecto social, los sujetos de la publicidad ya no son los productos que se anuncian (en definitiva, todos se parecen), sino las empresas que los comercializan, que buscan diferenciar positivamente su imagen pública. Bruckner (1995: 263), sin embargo, advierte que “cuando el mercado se pone al servicio de la moral y pretende promover la solidaridad está poniendo a la moral a su servicio porque ésta se ha vuelto rentable”. En efecto, un estudio publicado en 1997 por *Business Week* -y del que informa *El País* (28-6-1998)- concluía que la mayoría de los consumidores norteamericanos - el 76% de los entrevistados-, a igualdad de precio y calidad, prefería comprar los productos de aquellas firmas que participaran en programas de interés social en la creencia de que las empresas tienen la obligación de contribuir a causas sociales. En España, otro estudio realizado por la Fundación Empresa y Sociedad (1997) arroja conclusiones muy similares: nueve de cada diez ciudadanos se inclinaría por marcas que participasen en programas de interés social.

³ Sogge y Zadek (1996: 71) indican que el *marketing* se encarga de *filtrar* las aspiraciones de las poblaciones necesitadas, adecuando sus contenidos para que sean más fácilmente aceptados.

⁴ En este mercado, el desequilibrio entre la oferta y la demanda no sólo se produce porque las necesidades a cubrir son superiores a los recursos disponibles, ya que en ocasiones sucede al revés, esto es, sobran recursos -que se despilfarran- ante la falta de proyectos firmes (los economistas hablarían, en esta circunstancia, de ‘sobreoferta’). En este último sentido, Sogge (1996a: 15) advierte del riesgo de que el exceso de oferta impulse a las ONG a comprometerse en una sucesión de dudosos proyectos a corto plazo (no hay que olvidar, a título de ejemplo, que en 1994 unas 200 ONG, la mayoría sin experiencia en emergencias y sin capacidad para asistir a las poblaciones en peligro, se dirigieron a la región de los Grandes Lagos a causa de la financiación que recibían) e incluso sospecha -el mismo recelo comparte Fisas (1998)- de que hayan podido llegar a surgir ONG exclusivamente con el objetivo de acaparar subvenciones, sin apenas contar con planes de actuación. Debido a ello, Rodríguez (1999: 12)

La reducción, acaecida a lo largo de la década de los 90, del montante global de la ayuda internacional al desarrollo destinada a países del Tercer Mundo -y, de un modo significativo, de la ayuda multilateral, cursada a través de organismos oficiales de las Naciones Unidas, la Unión Europea o el Banco Mundial-⁵, ha conllevado, sin embargo, como contrapartida, un aumento de la ayuda oficial canalizada a través de las ONG del Norte, así como también de las subvenciones directas proporcionadas a las ONG del Sur⁶. Esta 'privatización de la ayuda' se ha justificado con el doble argumento -ya referido- de que la sociedad civil -a la que representan las ONG- debe asumir responsabilidades que en una época se reservaban al Estado y tomar las riendas de la lucha contra la pobreza que afecta a grandes segmentos de población, y de que es preciso poner fin a unas formas de asistencialismo que -se afirma, y no sin razón- benefician principalmente a las burocracias parasitarias de los países receptores⁷.

no duda en situar la responsabilidad de la creación de dicho mercado en unas administraciones públicas que, además, persiguen domeñarlo y adecuarlo a sus intereses.

⁵ Bennett y Gibbs (1996: 41-58) advierten que la reducción de la ayuda oficial al desarrollo va acompañada de importantes cambios geográficos en el destino de los recursos (aumenta la ayuda a los países de la Europa Oriental y a los nuevos Estados surgidos de la desmembración de la Unión Soviética) y, a su vez, de un incremento de los fondos para emergencias y asistencia humanitaria. Véanse las cifras anotadas en el p.p. 19 del capítulo 3, que reflejan el declive de la ayuda.

⁶ En España, la mitad de las ONG depende en un 65% de los fondos públicos (Estado, Unión Europea, comunidades autónomas y ayuntamientos) e incluso algunas organizaciones amplían el grado de dependencia al 90% (Lobo, 1998). El panorama de los países de nuestro entorno, pese a las particularidades, en general no difiere demasiado. Como consecuencia de ello, no resultaría muy atrevido afirmar que las ONG casi habrían pasado a ser entidades de naturaleza *semipública*. No obstante, y aun cuando las ONG cada vez mueven más dinero, hoy por hoy proveen un porcentaje reducido -apenas el 13% a nivel mundial- de toda la ayuda al desarrollo (de Sebastián, 1996: 191). Para ampliar la información, véanse las cifras detalladas en el p.p. 7 del capítulo 3, así como los datos que se recogen en la sección 4 ('La financiación de las ONG') de este mismo capítulo.

⁷ Para R. Dumont (1986), la ayuda asistencial -que, en algunos países subsaharianos llega a superar la consignación del presupuesto nacional y que, con intención, califica de 'mendicidad internacional'-, a pesar de que en ocasiones pueda garantizar la supervivencia de la población -lo que no deja de ser positivo-, no hace más que *engordar* un sector público 'rentista' y sobredimensionado en relación al volumen de la economía productiva, así como estimular la *voracidad* urbana, aumentando así la dependencia exterior. J. Semprún -al que cita Estefanía (1998)- incluso da un paso más cuando afirma que algunos gobernantes -*señores de la*

No obstante, el apoyo tácito proporcionado a las ONG por las instituciones públicas, inyectando capitales en lo que en Sogge [ed.] (1996) se conviene en llamar el 'negocio de la caridad' (*'charity business'*), no excluye que aquéllas, para ganar y retener posiciones en él -lo que incluye atraer a unos ciudadanos que, salvo en caso de acontecimientos puntuales y excepcionales, tienden a mostrar cada vez más una actitud reticente-, deban adoptar ciertas estrategias encaminadas a alcanzar un 'reconocimiento del producto'. Entre las que se observan, cabe citar las siguientes:

i) *Posicionamiento de imagen* a través de la publicidad (por medio de anuncios) o de la aparición en los medios de comunicación (protagonizando noticias). Ser reconocido y valorado permite captar un mayor volumen de donaciones, así como diversificar las fuentes de ingresos.

ii) '*Venta*' de un '*producto caritativo*' compuesto por '*buenos sentimientos*' y cuya '*compra*' no suponga sacrificios. Tal como ya se ha señalado en el capítulo 3 y se observará en la próxima sección, la caridad, en sus nuevas formas, convertida en un *paraacto* de consumo al que acompaña una recompensa inmediata, es indolora y no genera un 'sentimiento de culpa'.

iii) *Ampliación de la oferta de productos*. Mientras que algunas ONG han ido especializándose, otras, las más potentes, por contra, han respondido a las oportunidades que brinda el mercado ofreciéndose para todos los propósitos y causas.

iv) *Creación de un foco de interés individualizado* y distinguible de otros. Ésta es la técnica del 'apadrinamiento' de niños y de la *sponsorización* de proyectos. Dirigir la atención a un sólo niño -o a la realización de una acción concreta-, es decir, la identificación de los beneficiarios, estableciendo con ellos una relación de empatía, en general tiene, para el donante, un atractivo del que carecen temas de contenido más abstracto como, v. gr., el hambre en el mundo o los procesos de desarrollo participativo.

El 'apadrinamiento' de niños se ha convertido en uno de los mayores éxitos de las ONG en materia de financiación y ha sido la clave de su expansión en otros países. Hoy día constituye la piedra angular de muchas de las más antiguas (Save the Children, World Vision o Plan International) y aquí, en España, especialmente de Ayuda en Acción y de Intervida.

guerra- son hasta capaces de "[dejar] morir de hambre (...) a sus propios pueblos, con la única finalidad de poder obtener ayuda humanitaria (...)", que usan en su provecho.

v) ‘*Transnacionalización*’ de la ONG, a semejanza de las grandes corporaciones internacionales. Aun cuando la ‘transnacionalización’ exige adoptar unas dimensiones notorias que se contraponen a la idea de que las ONG son útiles en cuanto que son organizaciones de tamaño reducido -habitualmente se confronta su supuesto dinamismo al enquistamiento de las burocracias-, lo cierto es que la posibilidad de traspasar las fronteras nacionales les otorga una mayor capacidad de movilizar capital al poder acceder a nuevos mercados para recaudar fondos, a la par que contribuye a generar *economías de escala y de alcance* (realizar más y mayores proyectos posibilita gastar menos en la administración de cada uno; y, a su vez, ejecutar varios proyectos parecidos admite compartir recursos, con el consiguiente ahorro). Asimismo, la facultad de desplazarse les permite conseguir una redistribución en principio más adecuada del dinero recibido, localizando las actuaciones donde supuestamente sea más necesario. Como factores negativos, cabe considerar que, tal cual sucede con las empresas multinacionales, los costes en infraestructura -y, en especial, en publicidad-, que se distraen de los proyectos, son elevados; que favorecen aquellas actividades que les permiten apoderarse de mayores cuotas de mercado (incidiendo en las emergencias, mucho más ‘rentables’ que los planteamientos a largo plazo); y, por último, que no se ven obligadas a asumir responsabilidades en las sociedades ajenas en que recaudan (Smillie, 1996: 97-106)⁸.

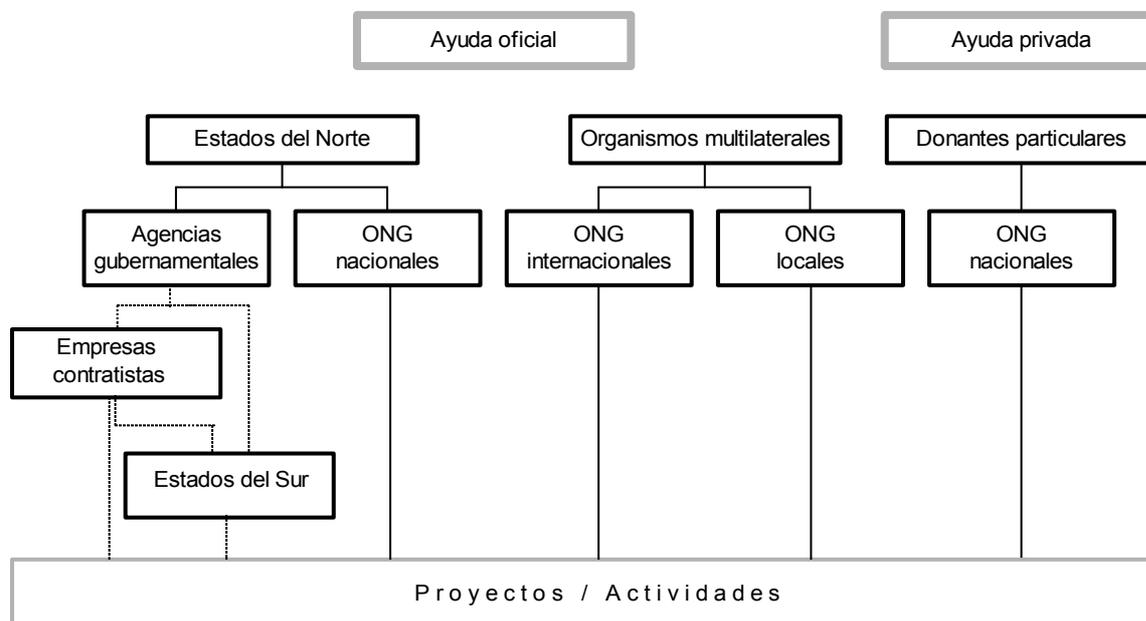
La ‘transnacionalización’ de las ONG se inicia a mediados de los años 60, con el establecimiento por Oxfam-UK de una sección en Canadá. American World Vision, CARE, Plan o Save the Children emprendieron actuaciones semejantes (algunas de las *filiales* han llegado a superar los ingresos de su *matriz*). El proceso de ‘transnacionalización’ de Médicos Sin Fronteras ha sido extremadamente rápido: fundada en la década de los 70, hoy en día cuenta con 6 secciones nacionales, 19 oficinas delegadas en otros tantos países y alrededor de 2,5 millones de socios y donantes en todo el mundo. Un caso reciente que afecta a una ONG española lo constituye la integración, en 1997, de Intermón en Oxfam.

vi) *Formación y expansión del propio mercado*. Ya se ha sugerido que una parte considerable del monto de la ayuda destinada por las ONG al Tercer Mundo pudiera ser más la consecuencia de la ‘competición’ que tiene lugar entre ellas para

⁸ Smillie (1996: 105), sin embargo, comenta que las ONG ‘transnacionales’, a diferencia de las empresas homólogas, no suelen trasladar a su *staff* entre las distintas entidades afiliadas. Además, los dictados de la sede internacional son ignorados con frecuencia en las sedes nacionales.

situarse (para firmar contratos de cooperación y de asistencia y, de esta forma, obtener financiación) que el efecto de necesidades reales -que, no obstante, existen. Smillie (1996: 104), a su vez, señala que probablemente el crecimiento de las referidas 'transnacionales' no sólo se ha realizado a costa de quitar donantes individuales a otras ONG, sino también a través de una expansión del mercado.

ESQUEMA DE LOS FLUJOS DE AYUDA



2. La donación

El 'don', sistematizado por Mauss (1923-4), ha sido tratado ampliamente desde la antropología, siendo objeto de célebres análisis etnográficos⁹. Pese a que Polanyi (1944) y otros pensadores hayan cuestionado que éste sea una forma arcaica de intercambio o un vestigio de épocas 'premodernas', lo cierto es que a menudo se contraponen las tres obligaciones de dar, recibir y devolver que definen al don a la lógica del mercado y a la 'racionalidad' del intercambio comercial y, por consiguiente, se rechaza su contemporaneidad.

El concepto de don, debido a las múltiples formas que adopta en la práctica, es lo bastante vago como para prestarse todo tipo de teorías e interpretaciones. Además, el grado de confusión aumenta en la medida en que su significado ha quedado seriamente *contaminado* por una tradición cristiana que lo equipara a la 'ofrenda' y cuyas prescripciones imperativas, según Nicolas (1996: 14), se contradicen con la generosidad y gratuidad espontáneas que caracterizarían la práctica del 'don ritual'¹⁰.

Sahlins (1974), profundizando en la teoría del don, utiliza el término 'reciprocidad generalizada' (de contenido social) para referirse al fenómeno analizado por Mauss, que contrapone a la 'reciprocidad equilibrada' (asocial), que identifica con el intercambio de mercancías, y a la 'reciprocidad negativa' (antisocial), que se correspondería con la apropiación *indebida* de algo sin entregar nada a cambio. Aunque para Sahlins todo orden social se basa en la circulación de bienes materiales, sin embargo, en cada uno de los estadios que propone, *lo social* y *lo económico* guardarían una relación inversamente proporcional. Así, pese a que el intercambio y

⁹ Cabe destacar, por su relevancia, los estudios -referidos a fenómenos de muy distinta naturaleza- del *potlatch* kwakiutl, de Boas (Codere, ed. [1966]), o del *kula* en las islas Trobriand, de Malinowski (1922).

¹⁰ Nicolas (*op. cit.*: 17) observa que nuestra sociedad tiende a ignorar el 'don ritual' precisamente por su carácter *ritual*, es decir, por su pertenencia a un dominio de prácticas que el hombre occidental se niega a reconocer como no sea circunscrito al ámbito de lo religioso o como patología individual (ritos obsesivos).

el cálculo no dejan de situarse en el centro de la 'reciprocidad generalizada', su definición -usando la terminología de Mauss- como 'hecho social total' la remite a un momento de la historia en el que aún no se ha producido la separación entre la esfera económica y la propiamente social.

Aun a pesar de la ambigüedad del significado de 'don' -igualmente extensible a conceptos como 'interés' o 'intercambio'-¹¹, Caillé (1994: 37) aventura la siguiente definición: "toda prestación efectuada sin garantía de retorno para sostener el bien social, en la que los bienes no valen por su utilidad (valor de uso) o por su precio (valor de intercambio), sino porque crean o alimentan la relación interpersonal (valor de lugar)".

A grandes rasgos, los elementos que caracterizarían al don serían los siguientes:

- Los sujetos que participan en la relación -y a diferencia de lo que sucede con el intercambio de mercancías- son *dependientes*. El propósito de la donación es la creación y recreación de los vínculos entre sujetos, que se extienden en el tiempo.
- Los objetos que se donan devienen *inalienables*; la personalidad del donante está contenida en ellos (no existe una clara separación entre 'objeto' y 'sujeto')¹².
- Las contraprestaciones son inciertas y no son inmediatas.
- La transacción se presenta como *pura*, sea cual sea su valor económico (lo que no excluye que dicho valor también pueda *interesarse*).

Tanto en la obra de Mauss (1923-4) como en la de Sahlins (1974) el intercambio de dones tiene efectos esencialmente políticos (crea jerarquías y, por ende, un orden político)¹³.

¹¹ Derrida (1991), que reivindica el empleo del término 'don' en una acepción marcadamente distinta a la de los sociólogos y antropólogos (sostiene que la referida obra de Mauss no trataría del don, sino de economía, de las formas de intercambio, de los contratos, del sacrificio..., elementos todos ellos que tienden a anular el don), plantea la aporía de que el don no sólo es imposible, sino que sería *lo imposible*.

¹² En algunas sociedades africanas no existe distinción entre los verbos 'ser' y 'tener'.

¹³ Como observa Malinowski (1922), en el *kula* el intercambio comercial sólo puede realizarse tras el intercambio ceremonial (*vaygu'a*) que crea un *orden previo*.

Cuando el don se establece entre agentes potencialmente desiguales instituye, tal como se observa en el *potlatch*, unas relaciones de dominación duraderas (el acto de dar más allá de las posibilidades de devolver asigna, a quien recibe, la condición de *dominado*, generándole un sentimiento de deuda -y, a quien da, pródigo en generosidad, la de *dominador*). Como indica Bourdieu (1994: 168-72), para que el “acto simbólico de reconocimiento de la igualdad en humanidad” que se produce a través del don pueda tener efectos es preciso que ambas partes -el donante y el receptor- compartan las categorías de percepción -lo que equivale a decir las mismas estructuras sociales y mentales- que les permitan valorar el *obsequio* en lo que es y por lo que constituye. De no ser así, produce violencia.

En lo que atañe a la *ayuda* al desarrollo (supone dar sin contrapartida), no se produce el referido ‘reconocimiento de la igualdad en humanidad’ porque *donante* y *donatario* se sitúan en un plano relacional asimétrico -casi *clientelar*- y sus fuerzas no son proporcionales: sus universos culturales no sólo son distintos, sino que confluyen en manifiesta posición de desigualdad.

El hecho de que la donación, además, sea consustancialmente indirecta (como señala Edelman [1996: 73], pasa por un intermediario, en nuestro caso una ONG que, para el donante, representa la ‘causa’ para la que da), contradice los fundamentos del don: éste, aun cuando concierna al conjunto de los miembros del grupo y tenga repercusión sobre la totalidad de la sociedad y sobre sus equilibrios, es, por definición, un acto relacional, que no contempla interposiciones, que vincula a individuos (no es, por tanto, *mancomunado* ni *egocéntrico*¹⁴).

Por último, y puesto que las contribuciones monetarias que la ciudadanía aporta para financiar proyectos de desarrollo, lejos de constituir lo que Mauss denomina ‘fenómenos sociales totales’, se inscriben en un orden económico que sustrae al acto de dar su *pureza* y su naturaleza ‘ritual’ y, por añadidura, al obsequio el espíritu del donante, no es posible que, en un estricto sentido antropológico,

¹⁴ Para Nicolas (1996: 121), si el ‘don ritual’, fundado, *a priori*, en una norma, implica simultáneamente al donante y al donatario, tejiendo una relación social duradera y solidaria entre ambos, en cambio el ‘acto caritativo simple’, asimétrico, sólo buscaría satisfacer las necesidades inmediatas, utilitarias, de los beneficiarios, sin considerar su puesto social ni otro tipo de aspiraciones (se trata, de hecho, de un ‘gesto dominador’), y la ‘donación ética’, intencional, sería esencialmente *egocéntrica*, ya que, al no poder ofrecer el receptor su contradon, remite en realidad a un *partenaire* que es la propia conciencia (o, a lo sumo, la divinidad).

podamos hablar de 'don' al referirnos a ellas¹⁵. Por los motivos apuntados tampoco merecería esta consideración la labor supuestamente altruista que desempeñan algunas ONG. Tal vez sólo pudiera merecerla, al menos parcialmente y -tal como se observará- con algunas salvedades, el trabajo generoso -esto es, no remunerado- que llevarían a cabo unos pocos voluntarios que prestan sus servicios en el Tercer Mundo.

A pesar de que Mauss, como advierte Temple (1986: 39), también llegue a descubrir en nuestras sociedades industriales la existencia de una suerte de don, que identifica como una vaga fuerza moral, que resultaría de un cierto sentimiento revolucionario que poseerían las masas sociales, y que tendría su expresión en determinadas actitudes solidarias, sin embargo -concluye Nicolas (1996: 17)- no se reconoce en la 'caridad humanitaria' de hoy en día.

La donación interesada

Aunque la arbitrariedad es, de algún modo, la esencia misma de la donación (no hay más que pensar en su discrecionalidad: el mero hecho de donar a alguien supone, debido a las limitaciones que están implícitas en el acto, renunciar a dar a otro, que queda sacrificado en favor de este único), ello no significa que no esté motivada.

Bourdieu (1994: 140) postula, desde la sociología, que los agentes sociales siempre tienen una razón, que dirige, guía u orienta sus acciones y que transforma las conductas que aparentemente pudieran parecer arbitrarias en coherentes.

Así, para este autor (*op. cit.*: 152-5) no existen comportamientos 'desinteresados' ni actos 'gratuitos': a su entender, toda acción se plantea, de uno u

¹⁵ Debido a ello, en lo sucesivo emplearemos el término 'donación', en lugar de la voz 'don', para referirnos al acto de liberalidad por el cual una persona, el donante, dispone de una cosa -en este caso, usualmente recursos económicos-, en favor de otras, los donatarios.

otro modo, alcanzar algún tipo de beneficio, sea económico o simbólico¹⁶. El hecho de que existan universos sociales en los que está desaconsejado, por normas explícitas o imperativos tácitos, el lucro económico, no excluye que los individuos puedan movilizarse en busca de beneficios de carácter simbólico. Incluso las conductas más abnegadas -tal es el caso del sacrificio o de la penitencia- pudieran ser interpretadas como un intercambio -con la divinidad- que buscaría algún tipo de recompensa -v. gr., el beneficio del perdón divino o de la santidad¹⁷.

Desde esta perspectiva, Lacombe (1996: 40) reconoce que presuponer la existencia del 'don puro' (que no espera recompensa y se justificaría en sí mismo) implicaría necesariamente rechazar la idea de que el principio de 'utilidad' guía la conducta de los seres humanos. Dufourcq (1996a: ix-xii), a su vez, desacredita, al modo de Derrida (1991), la supuesta 'gratuidad' del don argumentando que el 'don puro' escapa a la conciencia y, por tanto, no es *situable*¹⁸, y que en las figuras del 'gasto improductivo' (exceso de prodigalidad) y de la 'ofrenda evangélica' (caridad que espera una recompensa *divina*) el donante cree estar en disposición de calcular el valor de su donación y, por tanto, su contrapartida.

Por otra parte, el propio Bourdieu (1994: 165), siguiendo esta línea argumental, opina que en nuestra sociedad, aún en aquellas circunstancias en que se produce un rechazo del beneficio económico y de la lógica del precio y, por tanto, del cálculo, la llamada '*economía* de los bienes simbólicos', esto es, de las 'cosas que no tienen precio' -en la que se inscribiría la solidaridad- quedaría arruinada, ya que el precio, en definitiva, pervive como expresión de la donación -aun cuando sea de forma simbólica, debiendo en tal caso enunciarse por medio de eufemismos¹⁹.

¹⁶ Caillé (1994: 55-172) rechaza parcialmente los argumentos de Bourdieu al entender que niega que puedan existir sociedades que estén regidas por algún principio ajeno al del 'beneficio'.

¹⁷ Para Mauss y Hubert (1899: 133), "si el sacrificante (...) dona es, en parte, para recibir. El sacrificio se presenta bajo un doble aspecto. Es un acto útil y es una obligación. El desinterés se mezcla con el interés". Mauss y Hubert sólo advierten la ausencia de cálculo egoísta en el sacrificio del dios, "ya que el dios que se sacrifica se da sin devolución".

¹⁸ El *olvido* se constituiría en condición necesaria para la realización de la 'donación pura'. V. p.p. 11.

¹⁹ Cardús (1997) observa que a medida que el regalo -los obsequios que nos intercambiamos en Navidad u otras fechas- ha ganado centralidad económica, ha ido modificando su significación social. Sin embargo, si la sociedad de consumo vinculó el regalo, antes excepcional y simbólico, a la satisfacción de necesidades, cada vez más superfluas, con el tiempo, tras carecer la mayor parte de los obsequios de cualquier utilidad práctica, se produce

Las ONG -como también la Iglesia o cualquier otra institución que se mueve en la *economía* de la ofrenda (o de la caridad), del voluntariado (o del sacrificio)-, aun negando la 'economía' (esto es, la mercantilización de las relaciones sociales), no pueden obviar que están inmersas en un universo en el que los intercambios monetarios y la búsqueda de la optimización del beneficio rigen en buena medida las conductas de los ciudadanos e, implícitamente, también las de ellas mismas (no hay que olvidar que las ONG no sólo participan con sus actuaciones de la lógica del mercado, desarrollando estrategias para ganar posiciones en él, sino que incluso ellas mismas son *creadoras* de mercado)²⁰. Así, las donaciones no dejan de ser transacciones que se contabilizan en términos monetarios (aunque el intercambio se transfigure en oblación, conserva la condición de acto económico). Asimismo, un voluntario -como un militante o como un sacerdote-, a pesar de que, en teoría, entregue gratuitamente su trabajo, es completamente consciente del valor económico del esfuerzo que realiza y del tiempo que le dedica.

La donación, caritativa o filantrópica, a consecuencia de lo apuntado, no escapa a la controversia. Históricamente, la caridad religiosa, que resignificaba la pobreza proclamando que los pobres son dignos de conmiseración -y que pudo desarrollarse favorecida por una monetarización de los intercambios, que incidía negativamente en su socialización-, ampliaba el poder de la Iglesia²¹; a su vez, la

un peculiar regreso a los orígenes, de modo que lo que realmente acaba importando es más el gesto que el objeto regalado, a pesar de que le hayamos añadido un alto precio.

²⁰ Si la familia, tejiendo vínculos afectivos entre sus miembros, desmiente la base económica sobre la que se asienta, del mismo modo las ONG construyen -tal como observa Bourdieu (1994: 187) en relación a la Iglesia- un cierto tipo de cohesión que les permite negarse como *empresa* (y, por consiguiente, creer y hacer creer que rechazan toda dimensión económica). Por otra parte, Rodríguez Braun (1998), desde un posicionamiento neoliberal, sostiene que las ONG no debieran ser vistas como empresas ni como una expresión de la generosidad ciudadana, sino como un movimiento *político* que aspira a una 'redistribución forzada' de la riqueza.

²¹ El término 'caridad' procede del latín '*caritas*', de '*carus*', que significa 'amado'. En teología, la caridad es una virtud que consiste en amar a Dios y, por extensión al prójimo (Dios ama a los hombres). Aunque durante la Edad Media la caridad tenía el sentido de amor y compasión cristiana, más adelante adoptó un significado menos abstracto para referirse a la limosna y la asistencia a los pobres. Este nuevo significado queda reflejado en la expresión 'obras de caridad' (Castellanos, 1998: 94-5).

beneficiencia laica escenificaba y reproducía la estratificación social²². La fosa abierta no han podido siquiera cerrarla las actuales formas de solidaridad, apoyadas en técnicas de recaudación basadas en el anonimato, en la que las donaciones privadas, estimuladas desde la pantalla del televisor, sustituyen, desde una ética de mínimos, a los compromisos públicos.

El altruismo va acompañado permanentemente por la negación de sus fundamentos; la generosidad despierta dudas acerca de las auténticas intenciones de los donantes: se desea saber por qué alguien da y qué recompensas espera obtener a cambio.

De hecho, al formular estas cuestiones ya se está, en realidad, refutando implícitamente la posibilidad de la donación *desinteresada*. Dufourcq (1996b: 5), no obstante, constata, desde el pensamiento filosófico, que coexisten dos tipos de valoraciones: a) la de quienes, aun aceptando que toda donación es *interesada*, asumen que la conciencia es inescrutable y no entran a juzgar los comportamientos - y que, en cualquier caso, desdramatizarían la incompatibilidad entre 'interés' y 'gratuidad'; y b) la de quienes pretenden superar cualquier objeción ética 'naturalizando' la conducta *interesada* del donante (puesto que el 'interés' sería una característica *natural* del ser humano, es factible sustraerla del ámbito de la moral).

De todos modos, Martínez Sánchez (1998: 193-4), citando el trabajo de Bayley (1988), enumera tres razones concretas por las que se dona:

- por la sensación personal de estar actuando correctamente con uno mismo o con los demás
- por el reconocimiento público
- por el sentido de pertenencia a una organización

Sea como sea, quizás lo que verdaderamente importa no es ya conocer cuáles son las intenciones del donante, sino descubrir los efectos que tiene la donación en la relación que éste establece con el receptor. Esta idea la comparte el propio Mauss, para quien, más relevante que hallar el significado del acto, es averiguar cómo se inserta en una red de relaciones con el prójimo, con sus *asociados* y con sus *competidores*.

²² Dufourcq (1996b: 9-10) comenta que la donación se convirtió en un acto de distinción social. Así, en Amsterdam, ya en el siglo XVII, las paredes de los orfanatos se cubrían con los retratos de los grandes donantes. Y en Francia, en el siglo XIX, se organizaban recepciones y bailes caritativos en los hospitales y se realizaban suscripciones públicas.

En este sentido, Dufourcq (1996a: ix-xii) sostiene que si se insiste tanto en la cuestión de la *gratuidad* de la donación es simplemente porque de ella depende la arquitectura de las relaciones entre las ONG y sus donantes.

El perfil del donante

La significación social de la donación, así como las formas que adopta, han variado en el transcurso del tiempo y, por supuesto, también las razones últimas por las que alguien dona (así como las propias técnicas de recaudación, mediatizadas por las prácticas comunicativas). Tal como se ha señalado, en una sociedad como la nuestra, en la que el *deber* no es imperativo y en la que no existen grandes ideales colectivos, la conducta de los ciudadanos ante la donación, carente de solemnidad y convertida en paraacto de consumo, difiere de la de épocas pretéritas²³.

La Iglesia, las ONG y otras entidades que se nutren -en general, parcialmente- de las donaciones de particulares, en mayor o menor medida dependen, para su funcionamiento, de las decisiones que tomen los posibles donantes: éstos pueden o no dar, pueden renovar o retirar su aportación.

En un momento en que las donaciones de los ciudadanos a las ONG se han estancado o incluso tienden a declinar (España sería un caso excepcional, probablemente debido a que las ONG son aún un fenómeno reciente), especialmente en lo que atañe a la ayuda para el desarrollo²⁴, es lógico imaginar que éstas muestren

²³ El individualismo contemporáneo no es sinónimo de egoísmo ni se opone a la idea de solidaridad: ésta se acepta con la condición de que el compromiso que se adopte no imponga excesivas renunciaciones en el plano personal. Véase el apartado segundo del capítulo 3 ('Las ONG y la cultura de la solidaridad').

²⁴ Si los ciudadanos, por término medio, destinan mucho más dinero a los juegos de azar o al cuidado de los animales domésticos que a ayudar a sus semejantes, las contribuciones efectuadas son aún menores en lo que afecta a la ayuda al desarrollo. Aquellos, en general, prefieren que sus donaciones se dirijan al ámbito nacional que en beneficio del Tercer Mundo, aparentemente más ajeno. Lipovetski (1992: 132) señala que de los 7 mil millones de francos que dedican los franceses a acciones caritativas o solidarias, sólo 1,3 millones lo son para aquellas organizaciones que trabajan con el Tercer Mundo; y que de los 85 mil millones de dólares recaudados en 1985 en Estados Unidos, sólo se destinaban a esta finalidad 2 mil

interés en descubrir los auténticos motivos por los que una persona llega a identificarse con los valores que representan y que le impulsan a efectuar su donativo.

Es de suponer que en nuestro país las ONG hayan realizado estudios -prospecciones de mercado- para conocer con detalle la opinión, las actitudes y las motivaciones de los donantes y de la población factible de adquirir esta condición con el propósito de ampliar su público, convertir donantes esporádicos en permanentes y recuperar a quienes han acabado perdiendo la costumbre de contribuir (las conductas no son inmutables y, por consiguiente, las ONG están en disposición de impulsar estrategias que coadyuven a modificar el perfil de sus donantes). No obstante, los datos recogidos en las encuestas suelen ser de uso interno y los resultados apenas alcanzan a ser divulgados. De ahí que existan serias dificultades para ofrecer información fidedigna al respecto.

Los datos que a continuación se presentan y que nos servirán de guía orientativa pertenecen en su mayoría a una encuesta no publicada, elaborada supuestamente en 1996 por encargo de Amnistía Internacional, Ayuda en Acción, Greenpeace, Intermón, Manos Unidas y Médicos Sin Fronteras (todas estas ONG situadas entre las mayores, a pesar de que dos de ellas -Amnistía Internacional y Greenpeace- no sean, de hecho, de *desarrollo*), que se plantea definir el perfil general del donante a partir de una muestra de 2000 personas. Cabe señalar, no obstante, que en ella no queda propiamente reflejada la opinión de los donantes, sino solamente algunos de sus rasgos o atributos personales y conductas²⁵.

millones. (En 1996, según *El País* [28-9-1997], que cita al semanario *Newsweek*, los norteamericanos donaron con fines caritativos 150.700 millones de dólares. Aunque el 70% de los hogares norteamericanos dieron dinero para alguna causa, el 20% de la suma referida procedió, gracias a la generosidad de las deducciones fiscales, de grandes fundaciones como la Ford o la Rockefeller). Además, se aprecia un agotamiento cada vez mayor entre los donantes, producto, en buena medida, de la pérdida de fe en la eficacia de la ayuda: Sogge (1996b: 157-8) comenta los resultados de un estudio holandés, elaborado en 1994, que revela que el 32% de los donantes consultados opina que los recursos asignados no se han gastado de modo adecuado (en 1986, sólo el 16% compartía esta opinión).

²⁵ Los resultados de esta encuesta nos fueron facilitados, a título personal, por un profesional de una de las mencionadas ONG. Deseamos aclarar que se desconocen las condiciones en que se ha efectuado la misma, por lo que se ignora la fiabilidad de la muestra. También queremos señalar que algunos de los supuestos atributos, por ser demasiado genéricos, resultan poco descriptivos. Se halla en falta la consideración de otras variables que pudieran permitir dibujar un perfil del donante más preciso.

De acuerdo con los resultados de dicha encuesta, y si tomamos en consideración la edad del donante, el tipo más extendido se correspondería con el de una persona cuya edad estaría comprendida entre los 46 y 65 años. Un 41,8% de los donativos recibidos por las distintas organizaciones lo aportarían sujetos que están en esta franja, lo que supone asimismo que el 59,1% de estas personas colabore económicamente con una o más ONG. La población con edades comprendidas entre los 31 y 45 años participaría con el 29,5% del total de donaciones (el porcentaje de donantes sería, para este segmento, del 55,7%). A su vez, la población adulta menor de 30 años, con un 42,2% de donantes, aportaría el 28,7% restante.

Aunque el volumen de las donaciones del segmento de población menor de 30 años es inferior al de los otros grupos de edad, en cambio el porcentaje de donaciones periódicas -esto es, que se efectúan con cierta regularidad- supera al del resto (representan el 35%, frente al 27,9% de las de quienes cuentan entre 31 a 45 años y el 29,4% de los mayores de 46 años)²⁶. De ello se deduce que el grado de compromiso de los jóvenes, pese a contar con menores recursos económicos, es comparativamente más elevado (pese a que el número total de sus donaciones sea inferior, arroja, sin embargo, mayor cualidad). De entre las ONG consideradas, Ayuda en Acción, gracias a la fórmula del 'apadrinamiento' de niños, es la que recibe más donaciones periódicas (43,5%, frente a un 56,5% de ocasionales)²⁷.

Por zonas geográficas, la mayor inclinación a efectuar donaciones se registra, según la citada encuesta, entre la población del sur peninsular. El 23,1% de todas ellas procede de Andalucía (lo que supone que casi el 61% de sus habitantes haya contribuido con uno o más donativos en el año de referencia). Excepto el levante, que se alza hasta el 15,7% (58,1% de donantes entre los habitantes de esta región), las restantes zonas fluctúan entre el 9,6% del este, el 11% del centro, el 11,3% del

²⁶ Un buen número de donantes es inducido por los *mass media* a donar cuando se produce una 'emergencia humanitaria', hecho que contribuye a que las donaciones ocasionales superen con creces a las regulares. Lipovetsky (1992: 137-8) señala, en el caso de Francia, que si un ciudadano de cada cuatro efectúa regularmente donativos para causas humanitarias, la relación pasa de uno a dos cuando se trata de dar dinero con motivo de algún hecho que de lugar a una operación mediática excepcional.

²⁷ Para el resto de las ONG estudiadas, el porcentaje de donaciones periódicas se repartiría del siguiente modo: Intermón (32,9%), Médicos Sin Fronteras (18,8%) y Manos Unidas (34,8%). Por regla general, la cuantía individualizada de las donaciones regulares es superior a la de las ocasionales. Además, aquéllas permiten asegurar -tal como se observará en los próximos apartados- una estabilidad económica a más largo plazo y, por consiguiente, poseer una perspectiva de futuro más nítida.

noroeste y el 11,7% de Madrid²⁸. El área metropolitana de Barcelona contribuiría con el 5,9% del total de las donaciones (sólo donaría el 37% de los barceloneses). Mientras que en el este el 54% de las contribuciones son periódicas, en cambio la población del sur, pese a ser la mayor contribuyente, es una de las que menos aportaciones de este tipo efectúa (sólo el 12,7%). Tal porcentaje, en el caso de Madrid, es del 45% y, en el de Barcelona, del 32,1%.

En función del estrato social, cabe señalar que el 36,5% de las donaciones recibidas procede de lo que en el estudio se califica de clase media-baja, el 29,5% de la llamada clase baja, el 18,1% de la clase media-media y el 15,9% de la clase alta. Ésta última, sin embargo, incluye los mayores porcentajes de donación (el 62% de sus integrantes contribuyó a lo largo del año al menos una vez). También proceden de ella la mayor parte de las donaciones periódicas (41%), que disminuyen a medida que se desciende en la escala social²⁹.

En cuanto al hábitat, la figura del donante medio se correspondería con la del ciudadano que vive en áreas metropolitanas (el volumen de donaciones que tienen este origen es del 36,7%), aunque curiosamente existe una mayor propensión a donar en los municipios de menor tamaño (el porcentaje de donantes de los municipios que cuentan entre 5.000 y 30.000 habitantes sería del 58,6%, pese a que, en su conjunto, las donaciones supongan el 25,7% de las que reciben las ONG). Por otra parte, son las poblaciones pequeñas (menos de 5.000 habitantes) las que aportarían un mayor número de contribuciones periódicas.

Considerando el género como variable, cabe indicar que las mujeres efectúan el 55,4% de las donaciones a las ONG. El predominio de las mujeres concierne también a las donaciones de tipo periódico.

Por último, en función de la práctica religiosa, se ha de destacar que el número de donaciones efectuadas por los no practicantes (54,8% de las aportaciones) supera a la de los practicantes. Sin embargo, la lectura de estos porcentajes puede resultar equívoca por cuanto el 67,2% de éstos últimos habría colaborado económicamente con alguna ONG, contra el 44,3% de los primeros. Los practicantes serían también quienes, en términos relativos, más donaciones periódicas realizan (representan un 33% de las que efectúan), distribuidas casi equitativamente entre Intermón (45,5%) y

²⁸ La definición de las áreas geográficas resulta sumamente imprecisa.

²⁹ También existe una elevada imprecisión en la definición de las clases sociales. No consta su nivel de ingresos.

Manos Unidas (43,9%). El porcentaje de donativos periódicos entre los no practicantes sería del 26,1% (el 55,1% de dichas donaciones tendría como destinatario a Ayuda en Acción)³⁰.

Según datos de Intermón y Médicos Sin Fronteras que cita *El País* (20-3-2001), la cantidad media de los donativos a las ONG españolas efectuados por quienes no son socios (la disparidad en el caso de los donativos de los socios imposibilitaría un cálculo no sesgado) se aproximó, en 1998, a las 13.000 pesetas. Según las mismas fuentes, se habrían producido 1,7 millones de donativos (de esta cifra quedarían excluidos los destinados a ayudar a las víctimas del huracán Mich)³¹.

Por nuestra parte, y en otro orden de cosas, hemos podido observar, a través del conocimiento personal de algunos donantes y de las entrevistas mantenidas con otros, que en las motivaciones que empujan a éstos a entregar dinero a una ONG se mezclan el compadecimiento por el infortunio que padecen otras personas -este sentimiento es semejante al que anima a la caridad cristiana- con el deseo de contribuir, ni que sea en escasa medida, a reparar las injusticias. Sin embargo, la donación no es, en modo alguno, un acto de contricción, sino que se convierte en algo casi rutinario, que no exige esfuerzo. No hay apenas diferencias destacables en la actitud y conducta de creyentes y no creyentes (aunque a unos los impulse un sentido religioso y a los otros convicciones humanistas, no difieren en lo profundo). Hemos podido constatar que incluso en el caso del 'apadrinamiento' de niños, en el que se supone que debiera estar más presente la emotividad, el 'padrino' no deja de mantener una posición distante respecto a su 'ahijado', limitándose a leer los informes que recibe como quien revisa el extracto de las cuentas bancarias (pese a conocer su identidad, en el fondo es plenamente consciente de que no existe vínculo filial alguno y de que, de hecho, se trata de un perfecto desconocido). Este distanciamiento

³⁰ En la referida encuesta no se contemplan las opiniones políticas del donante. Vaccaro (1996: 123) afirma que en Francia existe una mayor propensión a efectuar donaciones entre el electorado de derechas -en general, inclinado a la práctica religiosa- que entre el de izquierdas. Entre quienes son más remisos a donar se apunta el argumento de que el Estado no puede sustraerse de sus responsabilidades, se cuestiona la eficacia de las ONG e incluso se descalifica el 'don monetario' -al que oponen la 'donación de uno mismo' o la militancia.

³¹ Estos guarismos, sin embargo, se nos antojan algo imprecisos, ya que si a la cifra de donativos resultante (22.100 millones de pesetas) se le añaden los casi 20.000 millones recaudados para las víctimas del Mitch, la suma total (aproximadamente 42.000 millones de pesetas) coincidiría prácticamente con la estimación de ingresos que realiza la CONGDE (2000) para el mismo año y en la que también se incluyen las cuotas que satisfacen los socios.

emocional en relación al beneficiario es aún si cabe más intenso en ocasión de donaciones puntuales, más sujetas a la presión mediática (el horror que despiertan las imágenes televisivas se disipa solo cambia el contenido de la programación).

Asimismo, pensamos que el donante, en líneas generales, no llega a preguntarse demasiado qué grado de confianza le merece la ONG a la que dona. Lo hace sin plantearse el destino de su contribución. Las razones que le conducen a escoger una ONG en lugar de otra son diversas: las características del producto que ofrecen (por ejemplo, la posibilidad de *apadrinar* niños), presencia en los medios de comunicación, afinidad ideológica, vínculos con la Iglesia (relevante en el caso de Manos Unidas y, en menor medida, en el de Intermón), etc. Un donante entrevistado, consciente de la necesidad de que las contribuciones que las ONG reciben sean bien administradas, nos comentó que prefería entregar su dinero a una entidad grande y consolidada porque le ofrecía mayores garantías que las de menores dimensiones.

El perfil del donante de Ayuda en Acción

El mayor volumen de donativos dirigidos a Ayuda en Acción corresponde -siempre según la referida encuesta- al segmento de población cuya edad está comprendida entre los 46 y 65 años (47% del total de sus donantes), seguido por los que poseen entre 31 y 45 años (37,7%). Éstos últimos, sin embargo, son los que efectúan un mayor número de donaciones periódicas (son de este tipo el 55,6% de los donativos efectuados por este segmento de edad, que suponen el 48,4% del total de los que recibe la entidad).

Por zonas geográficas, las donaciones se reparten de un modo relativamente uniforme a lo largo y ancho de toda la península, siendo de destacar los porcentajes de la región sur (24,4%), levante (26,6%) y noroeste (23,6%). Los cálculos atribuidos al resto de las regiones son moderadamente menores. Resulta especialmente significativo el porcentaje de contribución relativamente reducido procedente de las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, acaso debido a la mayor competencia que suponen otras ONG en estas zonas. Cabe significar que, en cuanto a las donaciones de carácter regular, existe un predominio de las procedentes del sur de España (33,9% de los donativos de este tipo); en relación a las que poseen un carácter ocasional, corresponden a la zona de levante (34,3%) y noroeste (29,4%) los

mayores porcentajes de contribución, a pesar de que la región sur no estaría demasiado alejada de estos cálculos (26,0%).

Desde una perspectiva de género, cabe señalar que existe un marcado equilibrio entre varones y mujeres en cuanto a las donaciones regulares (el 49,4% pertenece a los hombres -y es de destacar que más del 50% de las donaciones periódicas que éstos efectúan se dirigen a Ayuda en Acción- y el 50,6% a las mujeres). No obstante, la balanza se inclina claramente a favor de éstas últimas si se consideran las aportaciones ocasionales (86,7% frente al 13,3%).

En función de la práctica religiosa, también se da una situación de equilibrio en cuanto a las donaciones regulares entre practicantes (51,6%) y no practicantes (48,4%). En cambio, en relación a las donaciones ocasionales, un 70,6% de las que se reciben procedería de practicantes y un 29,4% de quienes no lo son.

Considerando el *status* social, la llamada clase media-media se hace con la mayoría de las donaciones, tanto periódicas como ocasionales (69,2% y 40,4% respectivamente). Este mismo grupo social destina a Ayuda en Acción el 56,8% de las donaciones periódicas efectuadas a cualquier organización. Aunque la clase social definida como alta, a su vez, participa con el 30,8% de los donativos regulares, que equivalen al 69,8% del total de los donativos periódicos que efectúa este grupo, sin embargo sólo contribuye con el 10% de los donativos ocasionales (frente al 28,5% y al 20,8% que corresponden a las clases media-baja y baja).

Como conclusión, puede afirmarse que no existe ningún rasgo o actitud definitorios que permitan poder hablar de la existencia de un donante típico de Ayuda en Acción. El perfil del contribuyente regular sería el de un hombre o mujer de 31 a 65 años de edad, practicante o no, de clase media-alta y alta, residente en Andalucía, especialmente, y en áreas urbanas del norte de España; y el del contribuyente ocasional encajaría con el de una mujer de 31 a 65 años, por lo común practicante, de clase media y baja y residente fundamentalmente en todo tipo de municipios del levante, noroeste y Andalucía³².

³² Otra encuesta realizada por la propia Ayuda en Acción, en enero y febrero de 1999, a través de entrevistas telefónicas a un total de 1.007 socios, y cuyos resultados se resumen en el *Boletín* 49: 8 de dicha asociación, concluye que el perfil medio correspondería con el de una mujer de edad comprendida entre los 26 y los 45 años, miembro de una familia de tamaño medio (3-4 personas) y que contribuye con regularidad (lo hace, en un 92% de las ocasiones, mediante el 'apadrinamiento') desde hace al menos tres años.

El perfil del donante de Intermón

Los donantes mayoritarios de Intermón, por edades, pertenecen al segmento de población que cuenta entre 31 y 45 años (representan el 48,8% de sus donantes). Éstos efectúan tanto el mayor número de donaciones periódicas (el 55,7% de todas las que recibe Intermón de este tipo) como ocasionales (38,9%). Les siguen quienes tienen una edad comprendida entre los 46 y 65 años (aportan el 26,7% de los donativos periódicos y 30,3% de los ocasionales). Los menores de 31 años sólo se aproximan a los otros grupos de edad en el caso de las contribuciones ocasionales (30,8%).

Por zonas, el área metropolitana de Barcelona es, en términos relativos, el principal origen de las donaciones (representan el 23,8% del total y el 30,4% de las de carácter periódico), que sumadas a las que proceden de la llamada, en la encuesta, región este (el 27,8% del total de las recibidas y el 13,1% de las periódicas), da una idea clara del enraizamiento de Intermón en Cataluña. Aunque esta ONG también está aceptablemente asentada en el área metropolitana de Madrid, de donde proceden el 17% de las donaciones (el 17,7% de las periódicas) y en el levante peninsular, en cambio apenas tiene presencia en el sur (Andalucía), centro (Castilla, excepto Madrid) y norcentro (Navarra, País Vasco y Rioja). Los donantes residentes en las grandes urbes procurarían el 70,8% de las contribuciones periódicas y el 53,5% de las ocasionales.

Por sexo, el porcentaje de mujeres donantes supera con creces al de los hombres. Aquéllas aportan el 57,4% del total de donaciones que recibe Intermón, el 70,8% de las periódicas -lo que supone que más del 40% de las contribuciones efectuadas por las mujeres son de este tipo- y el 56,9% de las ocasionales.

En términos religiosos, los practicantes suman el 60,4% de los donativos periódicos. El 60,3% de las contribuciones ocasionales las efectúan, en cambio, personas no practicantes.

Por *status*, es la clase alta la que mayor volumen de donativos realiza (44,9%, frente al 25,1% y al 25,7% de las clases media-media y media-baja). Sin embargo, el mayor número de donaciones periódicas las efectúa la clase media-baja (43,5%, frente al 33,7% de la clase alta). La clase baja apenas aportaría el 7,2% de los donativos ocasionales.

Así, el perfil más extendido del contribuyente asiduo de Intermón coincidiría con el de una mujer de 31 a 45 años, mayoritariamente practicante y de clase media-baja, residente en Barcelona y otras grandes poblaciones catalanas. En lo que se refiere al donante ocasional, existiría una mayor indefinición en el perfil, pese a que, en general, la mayoría de las aportaciones también procede de las áreas urbanas de Cataluña.

El perfil del donante de Manos Unidas

Manos Unidas es la ONG que, debido a su extensión regular y homogénea por toda la geografía nacional y entre todos los segmentos sociales, presenta, en función de las variables consideradas en la encuesta, menores desequilibrios, tal como muestran los resultados de la misma.

Por zonas, el sur, centro, noroeste y levante peninsular se sitúan, en cuanto a porcentajes de donación, ligeramente por encima de la media. A la llamada región centro corresponde el mayor volumen de donaciones periódicas (el 26,3% de las recibidas, lo que significa que algo más de la mitad de los donantes efectúan aportaciones de este tipo) y al sur de ocasionales (46,2%). Aunque la población residente en las áreas metropolitanas y en los pueblos con menos de 5.000 habitantes es la que más donativos ofrece, el resto de municipios presenta valores muy similares.

Manos Unidas recibe de media un 34,8% de donativos periódicos y un 65,2% de ocasionales. Apenas se registran desviaciones entre los grupos de edad considerados. De todas las ONG estudiadas, ésta es la que recibe un mayor porcentaje de donaciones procedentes de las personas menores de 31 años.

Si se atiende a la condición social de los donantes, tampoco se aprecian diferencias significativas en la conducta. Todas las capas sociales colaboran de un modo semejante, si bien las clases baja y media-baja superan mínimamente a las restantes tanto en donaciones periódicas (31,1% y 28%, respectivamente) como ocasionales (33,8% y 31,5%).

Según el género del donante, cabe señalar que las mujeres realizan un mayor número de donaciones periódicas (61,2%) y ocasionales (60,7%).

Según las creencias religiosas, predominan las aportaciones de los practicantes (representan el 56,5% del total de donaciones recibidas, el 71,4% de las periódicas y el 48,6% de las de carácter ocasional).

Pese a la dificultad de esbozar el perfil del donante típico de Manos Unidas -la indefinición está motivada por su destacada presencia en todos los grupos y subgrupos contemplados-, de los datos ofrecidos se concluye que el contribuyente regular tendería a ser una mujer, de cualquier edad y condición social, mayoritariamente practicante (en 7 de cada 10 casos) y residente prácticamente en todo tipo de municipios y regiones. El perfil del donante ocasional aún sería más homogéneo, no detectándose apenas factores que permitan discriminar.

El perfil del donante de Médicos Sin Fronteras

Por edades, el volumen de donaciones se reparte uniformemente: un 35,6% procede de los menores de 31 años, un 33,5% de quienes tienen una edad comprendida entre los 31 y 45 años y el 30,8% restante de los mayores de 46 años. Sin embargo, de los resultados de la encuesta se desprende que prácticamente la totalidad de las donaciones de los más jóvenes son ocasionales (representan el 43,8% de las contribuciones de este tipo recibidas por la organización). La mayoría de las donaciones periódicas, por contra, serían aportadas por los mayores de 46 años (el 83,7% del total).

Por zonas, el mayor número de donaciones corresponde al este (15,5%), al sur (15,7%), al norcentro peninsular (20,2%) y a las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona (17,1% y 17,3% respectivamente). Mientras que el peso de las contribuciones periódicas se lo reparten los donantes del este (34,6%), noroeste (25,3%) y el área metropolitana de Madrid (25,3%), en cambio las ocasionales se distribuirían bastante equitativamente por toda la geografía: los mayores porcentajes corresponderían al sur (19,4%), norcentro (24,9%) y al área metropolitana de Barcelona (18,9%). La mayor parte de los donantes de Médicos Sin Fronteras residen en las grandes ciudades (aportan el 65,4% de las donaciones periódicas y el 61,1% de las ocasionales).

Por sexo apenas se dan diferencias entre hombres (51,8% de los donativos) y mujeres (48,2%). Asimismo, las contribuciones periódicas son prácticamente

equivalentes en ambos casos (representan el 18,2% y el 19,4% de las donaciones que efectúan hombres y mujeres).

Esta situación de equilibrio desaparece cuando se analiza la distribución de las donaciones en función de la práctica religiosa. En efecto, el 70,6% de las contribuciones son efectuadas por personas no practicantes (a ellas corresponden el 71,7% de las donaciones periódicas y el 70,4% de las ocasionales). Esta desproporción nos permite afirmar que esta ONG sería, de entre todas las estudiadas, la más *laica*.

Considerando el *status* social, los donantes se reparten entre todas las clases - con la sola excepción del grupo de menor nivel de renta, cuyos porcentajes de donación se sitúan por debajo-, aun cuando quienes efectúan aportaciones periódicas pertenecen casi en exclusiva a las clases alta y media-alta. Las capas media y baja, por contra, dominan, aunque sea por un margen estrecho, en el capítulo de las contribuciones ocasionales.

Por consiguiente, el perfil más común del donante regular de Médicos Sin Fronteras coincidiría con el de un hombre o una mujer mayor de 46 años, de clase alta y media-alta, en general no practicante y residente en las grandes urbes, aunque también en municipios de menor tamaño de Cataluña u otras regiones. El donante ocasional, por su parte, sería una persona menor de 45 años, en su mayoría no practicante y de cualquier extracción social, residente en áreas metropolitanas, pero también en municipios de diverso tamaño de casi todas las regiones de España.

3. La recaudación

Aunque las ONG no trabajen en beneficio propio, sino en el de otros, y pese a que, en último extremo, no debieran aspirar a crecer, sino a desaparecer -lo que indicaría que los problemas que pretendían resolver y que legitimaban su presencia ya no existen-, ello no excusa -tal como se ha insistido en las páginas precedentes- que éstas deban posicionarse en el mercado (hemos convenido en llamarlo 'mercado de la caridad') y adquirir en él los recursos indispensables que les permitan funcionar. Desde el momento en que tratan de realizar unas actuaciones desprovistas por naturaleza de rentabilidad económica, están obligadas a dar este paso para desarrollar sus objetivos y, en definitiva, para poder subsistir.

De tal modo, las ONG existen -como sugiere Bourdieu (1994: 188)- amparadas en una doble *verdad*: por un lado, una 'verdad económica', que es justamente la que les induce a captar y a reunir recursos y, por otro, una 'verdad humanitaria'³³, que les impulsa a enfrentarse a la pobreza y a los infortunios, que supuestamente niega a la primera.

Pese a que el discurso humanitario que acompaña a las prácticas encubre y eufemiza las relaciones económicas -tal es la función del discurso religioso en las instituciones estudiadas por Bourdieu (*op. cit.*: 191)-, que quedan transfiguradas, por medio de la lógica del voluntariado, en una suerte de vínculos de *parentesco espiritual* ('todos somos hermanos'), éste no deja de ser, a la vez, parte integrante de la *economía* de tales prácticas. En consecuencia, sería plausible describir muchas de estas prácticas disponiendo de dos palabras o expresiones, de distinta categoría, que se solapan: donantes/financiadores, población beneficiaria/clientes, campañas humanitarias/*marketing*, etc.

³³ Puesto que Bourdieu (*ibíd.*) centra sus análisis en la Iglesia, se refiere, en concreto, a una 'verdad religiosa'.

Según los argumentos del propio Bourdieu (1994: 189), la '*empresa humanitaria*'³⁴ no sólo se mueve plenamente en el ámbito de lo económico, sino que además, en términos competitivos, actúa con ventaja: aprovechándose, en su funcionamiento, de la lógica del voluntariado y de la donación, puede reducir -tal como ya se ha adelantado- los costes de producción y obtener capital sin interés (a estas ventajas cabría añadir el beneficio que deriva del efecto marca: el adjetivo '*humanitario*' tiene el valor de una garantía moral que le permite posicionarse en el mercado). Paradójicamente sólo puede sacar provecho de su situación en la medida en que es capaz de mantener y reproducir aquellas condiciones (el trabajo no remunerado y la ofrenda) que posibilitan que pueda seguir ignorándose su dimensión económica.

De todos modos, cabe reconocer que las ONG -como la propia Iglesia- no sólo viven de donaciones (ofrendas) de los particulares ni del trabajo gratuito (servicio). En efecto, adaptándose a las circunstancias del presente, han podido efectuar una transición en sus fundamentos económicos. La transacción, de marcado contenido simbólico, que han mantenido con sus donantes y con sus voluntarios, va quedando relegada -tal como se observará en el apartado cuarto ('La financiación de las ONG')- en beneficio de una transacción de nuevo cuño con el Estado, encargado de financiarlas a cambio de que éstas garanticen determinados servicios que aquél no desea o no puede ofrecer.

La moral de la recaudación

La recaudación de fondos, no importa que sea para causas humanitarias, incurre -como advierte Dufourcq (1996c: 81-4)- en aquella contradicción que es propia de todo sistema de mediación: una institución -en este caso una ONG- se interpone entre 'yo' y el 'otro' al que desea ayudar, impidiendo que aquél pueda ver cumplido su

³⁴ Dicho autor habla de '*empresa religiosa*'. Aquí utilizamos la expresión '*empresa humanitaria*' para enfatizar la dimensión económica de las ONG, tal cual lo hace Bourdieu en relación a la Iglesia.

deseo de absorción inmediata del segundo sin intermediarios, sin necesidad de ser representado por terceros³⁵.

Ciertamente, en la formación de la *intención* del donante, la figura del mediador/recaudador -prosigue Dufourcq (1996c: 81-4)- está, en apariencia, ausente, cuando no es percibida negativamente, siendo imaginado como un impostor o un parásito (lo que explica, igualmente, que el propio recaudador trate de permanecer invisible o, a lo sumo, de disimular su presencia ante el donante, aun invitándole a donar).

Sin embargo -y he aquí la paradoja- el sufrimiento ajeno, cuyo deseo de erradicar justifica la donación, no es susceptible de ser mostrado y percibido más que a través de la mediación, como representación.

En efecto, el donante, desde la lejanía, no está facultado para percibir el sufrimiento tal cual es en el momento en que se produce. Pero, por añadidura, tampoco éste, sin haber sido filtrado, es decir, sin que haya perdido su *pureza* y haya devenido una imagen, una representación, sería comprensible y, por consiguiente, válido como reclamo para donar (provocaría estupefacción, rechazo, tal vez indignación, pero probablemente no llegaría a convencer al donante).

Aunque el donante ignore o tienda a negar que no daría si previamente no se le hubiera pedido, parece indudable que la propensión a donar requiere ser estimulada (se trata de un potencial que debe ser activado). Formular la demanda es pues, ante todo, un trabajo de representación del sufrimiento que permite despertar la compasión -más que la conciencia- del donante: la propaganda, creando un efecto tamizado de presencia real, le permite compartir el dolor ajeno.

Puesto que, según lo anunciado, para calibrar la actitud del donante -su inclinación o su rechazo a dar- la capacidad de persuasión del recaudador es tan o más substancial que la generosidad o egoísmo de aquél, cabe preguntarse dónde deben establecerse sus límites. ¿Qué técnicas son aceptables para promover la donación? ¿Hasta qué punto es permisible la simulación y la manipulación?³⁶

³⁵ Por las analogías que presentan ambas situaciones, valga recordar que en el apartado segundo del capítulo 2 se ha comentado, en relación a los agentes del desarrollo, que éstos asumen necesariamente un papel de intermediación, actuando de 'tercer hombre'.

³⁶ Los interrogantes planteados intentarán ser despejados en el apartado quinto de este capítulo, en la sección destinada a tratar el tema de los códigos éticos y de conducta de las ONG.

Las técnicas de recaudación

Disponer de una amplia base de donantes permite a las ONG diversificar sus fuentes de ingreso y, por consiguiente, obtener una independencia económica que les evite someterse a la inducción -injerencia política- de las instituciones públicas y al *tempo* -a los plazos administrativos- que éstas imponen.

Puesto que la donación no suele producirse sin la mediación de un estímulo externo que la active (en lo que aquí respecta, aun cuando la gente reconozca y tienda a juzgar de injustas las fuertes desigualdades sociales que persisten entre el Norte y el Sur, en cambio, en su mayoría, no suele actuar, movilizarse o contribuir económicamente, por propia iniciativa, para intentar reducir tales injusticias), el recaudador -la ONG- debe contactar con el donante potencial para informarlo de la causa que sostiene e invitarlo a entregar su donativo, tal cual han estado haciendo, con otras formas, las congregaciones religiosas durante siglos. El éxito de una cuestación exige una correcta formulación de la demanda y dotes de persuasión que permitan llegar a convencer al público al que se dirige.

Aunque tal vez en España la saturación del 'mercado de la caridad' no haya alcanzado los niveles de Estados Unidos y otros países europeos³⁷, la concurrencia de numerosas ONG en pos de donaciones (un mismo ciudadano puede recibir la solicitud de diversas organizaciones que presume semejantes a favor de una misma causa, acumulando mensajes fácilmente confundibles y a menudo redundantes)³⁸

³⁷ Ya se ha comentado que en nuestro país la promoción activa de la donación a través campañas es un fenómeno mucho más reciente. Los precedentes más lejanos hay que buscarlos en las cuestaciones del Domund o de la Cruz Roja.

³⁸ El ejemplo de la *competencia* entre Médicos Sin Fronteras y Médicos del Mundo es revelador. No obstante, Bruneau (1996a: 155-7) descubre que la suma total recaudada en la fecha por estas dos organizaciones dobla a la conseguida por Médicos Sin Fronteras antes de la escisión. Este autor piensa que la recepción repetitiva de publicidad por parte de una misma persona es más el producto de las insuficiencias en la técnicas de *marketing* (a sabiendas de que un individuo puede apoyar económicamente más de una causa, algunas ONG, pese a la competencia, comparten las mismas bases de datos y se intercambian las señas de sus donantes, lo que conlleva el riesgo no sólo de que un ciudadano pueda ser contactado

obliga, ciertamente, a que éstas deban diseñar con minuciosidad sus estrategias para destacar entre sus *competidoras* y recaudar fondos.

Se entiende, en este caso, por *marketing* el conjunto de instrumentos que capacitan a las ONG para entrar en contacto con sus donantes potenciales y presentarles sus causas, objetivos y proyectos con la finalidad de incitarlos a adoptar un compromiso financiero. La intención última del '*marketing* asociativo'³⁹, en definitiva, no es otra que la de conquistar donantes y, además, conseguir que permanezcan *fieles* (hacer *fiel* a un donante supone asegurárselo, pero también obliga a la ONG a ofrecerle sin interrupción la satisfacción interior que anda buscando)⁴⁰.

Corresponde al *marketing* hacer comprensible la 'causa' elegida. Ésta debe ser presentada de forma que sea capaz de generar unos ingresos que, al menos, sean superiores a los costes del mismo. Para que éste llegue a ser *rentable* es preciso, pues, construir una imagen de la misma que resulte adecuada y que le permita adquirir notoriedad. Cuanto más seductora sea la causa perseguida, es decir, cuanto más atractivos sean los productos que se *venden* y el modo de exhibirlos, cuanto más publicitados, mayor será su capacidad de producir donaciones. Las cuestaciones de urgencia, especialmente cuando involucran a víctimas profusamente mediatizadas, reportan mayores ingresos que otras causas más desatendidas. El drama de Ruanda de 1994 probablemente no contenga más sufrimiento que el de las guerras de Angola o Sudán. Pero como consecuencia del distinto trato mediático que han recibido estos conflictos -y no entramos aquí a valorar los motivos que discriminan a favor de la primera situación-, la recaudación de fondos de la campaña de Ruanda excedió con creces a la obtenida en los otros casos (Vaccaro, 1996: 124-5).

diversas veces, sino también que otros muchos escapan de la prospección) que un resultado directo e inevitable de la concurrencia.

³⁹ Utilizamos la expresión '*marketing* asociativo' para distinguirlo de otras formas de *marketing* supuestamente filantrópico que practican algunas empresas que, aprovechándose de que la ética y la solidaridad *venden*, ofrecen en el mercado sus productos destinando, en el marco de convenios de colaboración con ONG, un porcentaje de los beneficios de las ventas a éstas a cambio de obtener un plus de aceptación y legitimación. Según esta formulación, que condensa -como ya se ha apuntado- el ideal postmoderno de una solidaridad que excluye la idea de abnegación, no cabría hablar de 'donante', sino simplemente de 'cliente solidario' (Castiñeira y Lozano, 1997).

⁴⁰ De todos modos, se suele considerar que es mucho más laboriosa una prospección de posibles donantes -supone convencer a un desconocido- que convertir en *fieles* a quienes contribuyen de forma esporádica o lo han hecho en el pasado. Por otro lado, la adquisición de nuevos donantes exige una inversión elevada que sólo llega a ser rentabilizada cuando las aportaciones pasan a ser regulares.

El *marketing* se apoya, principalmente, en técnicas publicitarias y comunicativas (edición de carteles y folletos, elaboración de reportajes, envíos por correo, testimonios personales, etc...) ⁴¹.

Los efectos positivos de la publicidad en la recaudación suelen ser reconocidos por todas las ONG que han hecho uso de este medio ⁴². No obstante, pese a que la propaganda actúa creando una necesidad y exige que ésta sea satisfecha de manera inmediata -ya se ha comentado que, en general, no interesan las razones de cada cual, sino sólo su decisión final, esto es, su disposición o negativa a donar, sin matices-, en cambio los resultados no tienen porque ser en absoluto instantáneos. Además, no hay que olvidar que no existe una única fórmula válida para todo el mundo: aun cuando en ocasiones pueda bastar como acicate aducir buenas intenciones o esgrimir la idea del amor cristiano o de la fraternidad y el humanismo laico, en otras es preciso poder contrastar eficacia en su trabajo, lo que obliga, por ejemplo, a destacar el carácter profesional de la organización (más que ética o buenos proyectos, se trataría de *vender* capacidad de gestión).

La publicidad por correo y la distribución de folletos son, por lo común, los métodos más utilizados por las ONG para solicitar de un modo manifiesto las donaciones. En ambas situaciones, el texto (en el caso de la publicidad por correo cabría hablar de carta) suele acompañarse de un cupón, que debe ser cumplimentado

⁴¹ En el apartado precedente ('La donación') se apuntaban tres razones que impulsan a una persona a donar: i) la impresión de actuar correctamente; ii) el reconocimiento público; y iii) el sentido de pertenencia a una organización. Para Martínez Sánchez (1998: 193-4), las técnicas utilizadas en las campañas de recaudación de fondos (*'fund-raising'*) se proponen básicamente estimular los dos primeros impulsos (así, se tiende a acentuar el impacto de la donación y se suele agradecer expresamente la colaboración de sus contribuyentes). En cambio, para satisfacer el referido deseo de pertenencia, las ONG se apoyan en la imagen que difunden (la identificación con una ONG se basa en la percepción que el público tiene de ella). En relación a las políticas de imagen, véase el apartado sexto ('La imagen de las ONG') del capítulo anterior.

⁴² Ortega Carpio (1994: 194-5), sin embargo, advierte que las campañas que emprenden algunas ONG con la intención de sensibilizar a un sector de la sociedad (y aquí cabe señalar que la actividad de sensibilización es inseparable de la recaudación de fondos, ya que sólo cuando una persona adquiere conciencia del problema de la pobreza puede comprometerse económicamente) pueden acabar beneficiando en mayor medida a otras entidades más reconocidas que, sacando provecho de la confianza que despiertan entre el público, acaban recibiendo las donaciones de quienes han podido ser convencidos.

señalando el importe de la contribución, su periodicidad y las formas de pago (domiciliación bancaria, cheque, transferencia, tarjeta de crédito...), y de un sobre (en ocasiones cupón y sobre componen una misma pieza) que, por lo general, no necesita franqueo para que pueda ser remitido sin más demoras⁴³.

Como ya se ha señalado, el mensaje transmitido al donante potencial no se limita al texto -es decir, a lo que dice explícitamente el escrito-, sino que también está contenido, de modo lateral, en los logotipos, el formato de las páginas, la elección de las fotografías...

De entre las ONG estudiadas, Intermón es la que mayor partido ha sabido obtener de los *mailings* publicitarios personalizados. En ellos -como también se ha indicado-, se solicita el apoyo económico a alguno de sus proyectos, sea mediante una aportación única (se concede al donante la opción de contribuir con distintas cantidades monetarias -v. gr., 8.272 ptas, 10.000 ptas..., 204.876 ptas o cualquier otra a libre elección-, a cada una de la cuales corresponde la financiación de una actividad concreta -v. gr., la adquisición de herramientas para construir barreras antierosivas, la contratación de un maestro durante 50 días que enseñe a leer y escribir a 25 personas o la construcción de un granero colectivo para 833 familias), sea mediante contribuciones regulares, asumiendo el donante en este caso la condición de 'socio-colaborador' (el cupón también acepta la posibilidad de aportar diversas cantidades, que van de las 3.000 ptas a las 25.000 o cualquier otra distinta que pueda decidirse, con una periodicidad mensual, bimensual, trimestral o la que se elija)⁴⁴. Ayuda en Acción, en época navideña, también remite cartas a quienes constan en su base de datos solicitando su colaboración económica (en este caso el formulario que se adjunta no sugiere ningún importe)⁴⁵.

Médicos Sin Fronteras, a su vez, encartando sus folletos -algunos adoptan la apariencia de carta- en publicaciones periódicas intenta llegar a un público más amplio con el propósito de solicitarle un donativo, aun cuando los resultados sean más inciertos. El cupón aconseja aportar un mínimo de 1.000 ptas mensuales (aunque son

⁴³ Para mayor detalle, véanse las descripciones realizadas en el apartado sexto del capítulo 4 ('La imagen de las ONG').

⁴⁴ Véanse las *figuras 64 y 65* en el 'Apéndice documental'. Véanse también en el mismo apéndice, como ejemplos de cartas petitorias, los *textos 1, 2 y 3* que las reproducen.

⁴⁵ Véanse las *figuras 66, 67 y 68* en el 'Apéndice documental'.

factibles otras cantidades con una frecuencia mensual, trimestral o anual), que permiten al donante adquirir la condición de socio de esta ONG⁴⁶.

El *marketing*, en todas estas situaciones, se desarrolla en un contexto de sensibilización permanente. El mensaje que se transmite, las divisas que se proclaman, insisten en la idea de que las aportaciones de todos, por pequeñas que sean, son indispensables para resolver el problema de la pobreza y del subdesarrollo. A menudo es el máximo responsable de la ONG quien efectúa la petición por escrito, con el deseo de dar una mayor sensación de proximidad con sus donantes. La solicitud de dinero se plantea de un modo razonable (no se pueden exigir imposibles ni esperar del donante más de la cuenta).

Algunas ONG también editan impresos específicos para efectuar donaciones (Intermón, por ejemplo, los distribuye en los mostradores de algunas entidades bancarias) y -lo que es mucho más común- reservan con esta finalidad un espacio en sus folletos de presentación que cumplimentarán quienes sean persuadidos. Como en los casos ya relatados, suele dejarse abierto el importe de la contribución (se aceptan distintas cantidades y opciones de pago). Se invita al lector a rellenar los formularios y a enviarlos a continuación a las direcciones que se indican, advirtiéndole de que las donaciones son desgravables en la declaración de renta⁴⁷. Cabe indicar que Intermón, de manera novedosa, también reclama el legado de patrimonios ("Tú puedes cambiar este mundo (si quieres) [...] a través de Legados, que perpetúan la trayectoria de solidaridad de las personas")⁴⁸.

Por otro lado, cada vez resulta más usual (especialmente cuando se producen emergencias que exigen que se intervenga con inmediatez, pero también en situaciones ordinarias) que las ONG inserten publicidad en la prensa -e incluso en los medios de comunicación audiovisuales- anunciando el número de una cuenta

⁴⁶ Véanse las *figuras 69 y 70*, así como el *texto 4* como ejemplo de carta petitoria, en el 'Apéndice documental'.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, la *figura 51* del 'Apéndice documental', que corresponde a un folleto de Médicos Sin Fronteras.

⁴⁸ Vaccaro (1996: 136-9), analizando el panorama francés, comenta que en aquel país el 'mercado del legado' está extremadamente concentrado. El acceso a él por parte de las organizaciones de la última generación es, a pesar del enraizamiento que han alcanzado, muy débil: así, por ejemplo, sólo el 0,4% de los recursos de Médecins du Monde procede de legados, cuando para Secours Catholique dicho porcentaje se eleva al 15% (otras organizaciones no circunscritas al ámbito del desarrollo muestran porcentajes superiores: para la Ligue contre le Cancer es del 33% y para la Société Protectrice des Animaux del 70%).

corriente a la que poder dirigir las aportaciones económicas -o, en su defecto, un teléfono de contacto o una dirección de internet en los que recabar información. Aquí la principal dificultad del *marketing* -tal como se ha apuntado- es la de convencer al ciudadano de que su donación puede llegar a salvar muchas vidas (el mensaje transmitido, necesariamente más conciso que en los folletos explicativos, suele ser muy visceral). El éxito de esta fórmula, confirmado en tantas circunstancias, alcanza la cumbre, en nuestro país, en la recaudación de 20.000 millones de pesetas en 1998, en apenas tres meses, para socorrer a las víctimas centroamericanas del huracán Mitch.

Ayuda en Acción utiliza en abundancia la publicidad en prensa, como apoyo a sus campañas regulares a favor del 'apadrinamiento' de niños. En lugar de pedir directamente la contribución económica, invita al posible donante a "recibir más información sin compromiso": basta con recortar el cupón y marcar con un aspa la casilla prevista a tal efecto⁴⁹. Cooperació, desde la modestia de sus planteamientos, sólo ha solicitado donaciones en la prensa periódica de manera esporádica y ante situaciones de emergencia -como en el caso de las devastaciones provocadas por el citado huracán Mitch-, difundiendo un número de cuenta corriente al que ingresar las aportaciones⁵⁰. Intermón y Médicos Sin Fronteras publican indistintamente anuncios con motivo de sus campañas regulares y para obtener recursos cuando se producen emergencias. Los donativos pueden notificarse por teléfono y a través de una dirección de internet o puede ingresarse sin más el dinero en las cuentas corrientes que se indican. Algunos anuncios de Médicos Sin Fronteras reservan un espacio, encuadrado por una línea de puntos para ser recortado y remitido a la ONG, para que el donante pueda concretar las modalidades de pago⁵¹. Manos Unidas -tal como ya se ha comentado- es acaso la entidad que, desde un punto de vista estético, más cuida su publicidad. A menudo, especialmente cuando se inserta en los suplementos dominicales de los periódicos, incorpora en ella el color. Los anuncios pertenecen a las campañas regulares que emprende la organización para recaudar fondos. Éstos también suelen reservar un espacio recortable que el lector debe rellenar para

⁴⁹ Véanse, a título de ejemplo, las *figuras 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10*, que ya han sido objeto de comentario, en el 'Apéndice documental'.

⁵⁰ Véase de ejemplo la ya referida *figura 12* en el 'Apéndice documental'.

⁵¹ Véanse de ejemplo las *figuras 18, 20, 21, 24, 25, 36, 37, 44 y 50* del 'Apéndice documental' que corresponden a publicidad de Intermón y de Medicos Sin Fronteras.

efectuar sus donativos (ordenando las formas de pago) o, ante la duda, para recibir más información⁵². Por último, el único anuncio que hemos localizado de Medicus Mundi, tras proclamar que las poblaciones del Tercer Mundo “[tienen] derecho a la salud, a la educación y a una vida digna”, informa de una cuenta corriente a la que se pueden ingresar los donativos⁵³.

El apadrinamiento y el mecenazgo

Las ONG no sólo desean conseguir donaciones, sino que además, en pura lógica, pretenden que éstas sean más regulares y estén menos sujetas a avatares coyunturales, ya que así disminuye la inseguridad financiera. El ‘apadrinamiento’ de niños y el ‘mecenazgo’, ‘patrocinio’ o *sponsorización* de proyectos acaso se han constituido en los mecanismos más eficaces para la consecución de donante *fieles*. La clave del éxito de estas fórmulas está en que a través de ellas se consigue que un cierto número de donantes -en el caso del ‘mecenazgo’, una sola empresa- aporte de un modo constante una suma substancial destinada a la organización, posibilitando a su vez una reducción significativa de los costes de recaudación (los costes de prospección para captar nuevos donantes siempre son -como se ha aclarado- superiores a los de mantener un donante fiel)⁵⁴.

Si se atiende a los recursos que proporciona, el ‘apadrinamiento’ ha sido uno de los mayores aciertos en la historia de las ONG y la clave de su expansión en muchos países. Aún después de los años, continúa en una vía creciente y hoy en día constituye la primera fuente de ingresos privados de algunas de las mayores

⁵² Véanse, a título de ejemplo, las *figuras 27, 28 y 30* del ‘Apéndice documental’.

⁵³ Véase de ejemplo la *figura 55* del ‘Apéndice documental’.

⁵⁴ El ‘apadrinamiento’ requiere un esfuerzo publicitario por parte de la ONG relativamente poco costoso -en el caso del ‘mecenazgo’, es nulo- en relación a la rentabilidad que proporciona. En el límite que separa el altruismo del espectáculo, las llamadas ‘maratones televisivas’ son, desde hace ya unos años, un instrumento gratuito de captación de fondos y han permitido impulsar decididamente el ‘apadrinamiento’. A título de ejemplo, valga señalar que el programa ‘Moros y cristianos’ (Antena 3) logró en 24 horas de emisión la cifra de 60.000 apadrinamientos -seis veces superior a la prevista inicialmente.

organizaciones internacionales (Save the Children USA, World Vision, Plan International).

En España, es la piedra angular de Ayuda en Acción, hasta el punto de que la opinión pública suele asociar a esta entidad con dicha actividad (esta ONG e Intervida⁵⁵ son las dos únicas organizaciones de nuestro país que se dedican plenamente a ello), que le proporciona más del 60% del total de los fondos que recauda y que ocupa un tiempo muy considerable de la actividad administrativa, así como de la tarea que ejercen sus voluntarios.

El 'apadrinamiento' consiste en una suerte de contrato por medio del cual el llamado 'padrino' se compromete a contribuir, como lo haría un padre verdadero, a la manutención de un niño del Tercer Mundo durante cierto período de tiempo (en principio, el compromiso debe perdurar hasta que éste abandona la edad escolar y es capaz de valerse como adulto)⁵⁶ por medio de una donación regular que administrará una ONG que trabaja en la zona, a cambio de poder recibir información puntual de los progresos humanos que realice.

Si, como se ha argumentado, el auge del humanitarismo puede explicarse, en términos psicológicos, porque permite satisfacer una determinada necesidad de compasión, el 'apadrinamiento', en cuanto que es una fórmula que reduce la distancia entre el donante y el supuesto beneficiario, puede complacer con mayor intensidad esta demanda. La identificación de la ayuda en un solo individuo convierte la actitud altruista en algo mucho más próximo e inmediato y, por consiguiente, más gratificante ("si gracias al apadrinamiento un niño se despierta con una sonrisa, esto ya me recompensa de todos mis esfuerzos" -nos confesó con elocuencia un voluntario de

⁵⁵ Lobo (1998) comenta que sobre Intervida pesan graves sospechas. El artículo recoge las críticas que vierte Tomás Mayo, a la sazón presidente de la CONGDE, para quien "cualquiera que tenga un amigo en televisión puede montar una ONG que de dinero". Lastres, presidente de Intervida, aun reconociendo su amistad con un productor que le permitía colocar gratis sus anuncios en un programa televisivo de gran audiencia, rechaza tales críticas e incluso las suscitadas por el hecho de que su organización posea una empresa de reciclaje de papel -algo que no admite el código de conducta de las ONG españolas. Se justifica afirmando que "con esta empresa logramos reducir a cero nuestros gastos administrativos y dedicar todo lo recaudado al desarrollo".

⁵⁶ Tanto para el donante como para la ONG el 'apadrinamiento' reúne la ventaja de inscribirse en el tiempo: si ésta, gracias a ello, tiene garantizados unos ingresos regulares al menos por unos cuantos años, aquél, a su vez, sabe que su aportación económica tiene plazo.

Ayuda en Acción)⁵⁷. Por contra, también es cierto que el hecho de que el modelo focalice la ayuda en una persona y no en un problema general lo hace merecedor de numerosas críticas⁵⁸.

Las campañas publicitarias de Ayuda en Acción parten -como se ha señalado- de una constatación que parece evidente: el donante, salvo ante las emergencias, se muestra reticente a dar su dinero a causas etéreas, abstractas y, en consecuencia, prefiere algún tipo de concreción⁵⁹. Apelan a la conciencia de cada cual (en un reportaje televisivo un representante de la entidad llegaba a mantener que quien aún no es 'padrino' es porque "nunca ha sido lo bastante consciente"), a la par que atizan el sentimentalismo. En el editorial de una publicación se lee: "[M]ás allá de nuestra forma de disfrutar de la vida debe de haber un espacio para no olvidar a aquellos cuya existencia es de un color muy diferente al nuestro. Además de esta mágica relación de amistad con '*nuestro niño apadrinado*', hay otros millones de familias y niños que sueñan con un montón de ilusiones imposibles de alcanzar" (*Boletín*, 43-44: 2).

Sin embargo, ¿cómo funciona el 'apadrinamiento'? ¿Quiénes son susceptibles de ser apadrinados?

Cuando Ayuda en Acción lleva a cabo un proyecto de desarrollo en una zona determinada, se abre la posibilidad de que puedan ser apadrinados los niños que habitan en las comunidades en las que se localizan las actuaciones, siempre y cuando sus familias accedan a ello.

El número de niños susceptibles de ser apadrinados depende, además, de los recursos que sean necesarios para financiar el proyecto (en teoría, pues, el

⁵⁷ Nuestro interlocutor proseguía afirmando: "Es una pequeña cosa, pero la única manera que poseemos para demostrar que podemos transformar las cosas, que tenemos capacidad de transformar, es poder demostrar que se pueden hacer pequeñas cosas".

⁵⁸ Responsables de Ayuda en Acción se defienden afirmando que el 'apadrinamiento' es también "un maravilloso sistema de educación para el desarrollo. La gente se implica mucho más, conoce mucho más" (Lobo, 1998). En la propia página *web* de la entidad aparece escrito: "Permite conocer, de primera mano, a una persona que vive en un país del Sur. (...) Estimula al donante a querer conocer más de cerca la realidad de los países en desarrollo (...). Abre un proceso de educación e intercambio socio-cultural muy importante entre el Norte y el Sur. El padrino encuentra una ventana abierta a la comprensión de los problemas del desarrollo, sus causas y las soluciones aportadas. Crea un lazo humano entre personas de culturas diferentes fomentando la tolerancia y la solidaridad entre los pueblos. Por tanto, el apadrinamiento no crea, en ningún caso, una relación paternalista del padrino con el niño ni con los miembros de la comunidad (...)" (*www.ayudaenaccion.com*).

⁵⁹ Para mayor detalle, véanse en el apartado sexto del capítulo 4 ('La imagen de las ONG') los comentarios relativos a Ayuda en Acción.

'apadrinamiento' no está asociado al ingreso de recursos genéricos para la organización), por lo que no siempre es requisito que deban serlo todos, aun a pesar de que cuantos residen en el área donde se desarrolla el proyecto, estén o no apadrinados, se benefician por igual del programa que se lleva a cabo. La cuota de apadrinar un niño -de 2.500 pesetas al mes- no revierte directamente en él, sino que beneficia a toda la comunidad en su conjunto, puesto que se distribuye en las diferentes iniciativas (atención sanitaria, educación, construcción de infraestructuras, apoyo a la producción y comercialización agrícola, etc.) que Ayuda en Acción pueda desarrollar en la zona. El niño apadrinado no es más que el vínculo de unión entre el donante y el proyecto: aquél se beneficia en la misma medida en que lo hace la comunidad entera.

Ayuda en Acción remite, a quien decide ser 'padrino', un expediente informativo que incluye la foto del niño apadrinado y sus datos personales más relevantes (edad, estudios, situación familiar...), así como documentación sobre su entorno social. A partir de este momento, se genera una correspondencia a tres bandas (la ONG, situada entre el 'padrino' y el 'apadrinado', actúa de intermediaria) que permite al donante seguir la evolución personal del niño y la transformación que produce el dinero que se envía, de modo que pueda comprobar que está siendo bien empleado⁶⁰.

En otro sentido, cabe señalar que resulta difícil conocer con rigor cuál es la opinión y el grado de satisfacción de los referidos 'padrinos' en relación a su labor de 'apadrinamiento', puesto que, salvando el caso de una encuesta elaborada por Ayuda en Acción -a la que ya nos hemos referido en el apartado anterior al esbozar el perfil del donante-⁶¹, no tenemos conocimiento de que se hayan publicado otros sondeos. Los resultados de la citada encuesta difundidos por la propia entidad reflejarían que la complacencia sería prácticamente absoluta, pese a que un pequeño número de los encuestados demanda un mayor contacto con el niño o con el proyecto en el que éste se encuentra inmerso (*Boletín*, 49: 8). Por otro lado, las consultas llevadas a cabo, por

⁶⁰ El 'padrino' recibirá cartas del niño (por lo general dos al año) en las que éste le relatará aspectos de su vida cotidiana (cuando el niño no sea natural de un país hispanoamericano, la correspondencia será en inglés). En caso de que no sepa escribir, puede enviar un simple dibujo (véase la *figura 71* en el 'Apéndice documental'). Estas cartas van acompañadas de los informes que redactan los responsables del proyecto, que describen cómo se están desarrollando las actuaciones. El propio 'padrino', si lo desea, también puede escribir al niño (aunque nunca directamente, sino a través de la oficina que Ayuda en Acción posee en el país en cuestión).

⁶¹ V. p.p. 32

nuestra parte, entre personas directamente implicadas nos llevan a pensar que, de manera mayoritaria, no existe en ellas una opinión claramente formada ni estructurada (se acude a declaraciones que apelan al sentimiento o se responde, sin demasiada convicción, frases consabidas al estilo de “me parece una causa justa”). El grado de compromiso que se establece hacia el ‘apadrinado’ no impone excesivos sacrificios personales (es tenue, poco oneroso desde el punto de vista de la moral) y, del mismo modo, tampoco obliga a reflexiones profundas.

Si el ‘apadrinamiento’ supone crear un foco de interés individualizado dirigido a un niño, el ‘mecenazgo’, ‘patrocinio’ o *sponsorización* -la distinción conceptual no siempre es suficientemente clara- conlleva, por lo general, dirigir la atención a un proyecto o a una actuación determinada. Aunque con propiedad el ‘mecenazgo’ sería protagonizado por firmas comerciales que, con el objeto de compartir beneficios, asocian su nombre al de una ONG en el desempeño de una actividad, tangencialmente también pueden contribuir los particulares (ya hemos observado como algunas ONG remiten cartas solicitando donaciones para un proyecto específico)⁶².

Las empresas que participan en este tipo de prácticas habitualmente ceden a las ONG un porcentaje de sus ingresos y como contrapartida pueden aprovecharse del nombre de aquéllas y recibir -como se ha indicado- un plus de legitimidad -un ‘capital de simpatía’ -que les permite aumentar las ventas sin necesidad de promocionar directamente sus productos⁶³. De entre las ONG estudiadas, Ayuda en Acción y Médicos Sin Fronteras son las que más veces han establecido acuerdos de este tipo con el mundo empresarial. A título de ejemplo, valga recordar que una y otra han firmado convenios de colaboración con entidades financieras, empresas de transporte, de telecomunicaciones, informática, alimentación, comercios...⁶⁴

Desde el punto de vista de la empresa, estas prácticas sin duda están mucho más relacionadas con el *marketing* que con la filantropía (en definitiva, no hay que

⁶² Véanse, por ejemplo, los *textos 1, 2 y 3* en el ‘Apéndice documental’.

⁶³ V. p.p. 2 y p.p. 39.

⁶⁴ Para mayor detalle, véanse las descripciones realizadas en el apartado sexto del capítulo 4 (‘La imagen de las ONG’) en lo relativo a Ayuda en Acción y a Médicos Sin Fronteras.

olvidar que la razón de su existencia es realizar beneficios económicos)⁶⁵. Para García Izquierdo (2001), responderían a una maniobra que se sustenta en lo que se ha venido a denominar como ‘paradigma utilitarista’ del funcionamiento empresarial. En idéntico sentido, Lipovetsky (1992: 264-5), categórico en sus apreciaciones, advierte que el ‘mecenazgo’ es, ante todo, un ‘acto de comunicación’⁶⁶ y de ‘promoción’ en absoluto desinteresado:

Las estrategias éticas son en primer lugar instrumentos de extensión de la superficie, del poder y de las modalidades de la comunicación como valor añadido de la marca. (...) Bajo el signo ético de las acciones de interés general, la guerra de las marcas y la conquista de los mercados continúan su ofensiva.

De tal modo, si en lo común se acepta que cualquier acción moral es *buena*, en cambio para la empresa no rige este principio, ya que sólo lo será en la medida en que “[e]l acontecimiento creado o apadrinado [esté] en armonía con su imagen” -es decir, siempre y cuando sea adecuado para la imagen que desea proyectar (Lipovetsky, *op. cit.*: 264).

⁶⁵ Cabe recordar que en el mundo anglosajón se utiliza, para definir este tipo de prácticas, un par de términos que nos parecen sumamente adecuados: ‘*marketing con causa*’ o ‘*marketing social corporativo*’.

⁶⁶ Lipovetsky (*op. cit.*: 265), sin embargo, matiza que ésta es una ‘comunicación por procuración’: “[b]usca la visibilidad por la eufemización de la presencia (...). No [busca] hablar de sí sino hacer hablar de sí”.

4. La financiación de las ONG

La elección de las formas de financiación es, para una ONG, una decisión estratégica de envergadura. En efecto, el hecho de que los ingresos tengan unos u otros orígenes, con sus ventajas e inconvenientes, puede llegar a marcar el carácter y las actuaciones de la misma. El grado de riesgo y la dependencia que se asume será menor cuanto mayor sea el número de fuentes.

Cualquier clasificación de las formas de financiación de las ONG lleva a distinguir dos tipos de fuentes principales: a) fondos privados; y b) fondos públicos.

Aunque, en principio, disponer de fondos privados es, para una ONG, la mayor garantía de independencia y constituye, además, una señal inequívoca del apoyo social que pueda recibir, en cambio su peso específico en la financiación del conjunto de las ONGD es relativo. Pese a que el porcentaje de los mismos sobre el total de los ingresos que reciben difiere considerablemente de unas a otras, en general suele ser modesto⁶⁷. Esta situación no es exclusiva del panorama español, ya que puede hacerse extensiva a la mayor parte de las ONGD de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Los recursos privados pueden proceder de particulares (*personas físicas*) o de empresas o de otras organizaciones no lucrativas (*personas jurídicas*)⁶⁸.

⁶⁷ Según datos de la CONGDE (1999a), en 1997 únicamente el 39% de los ingresos de las ONGD españolas (19.380 millones de pesetas) procedía de la solidaridad ciudadana, cuando en 1991 el porcentaje era del 64% (7.283 millones de pesetas). Sólo 23 de las 88 ONG incluidas en el estudio -del que se hace eco *El País*, 6-5-1999- recibían más dinero de sus socios y colaboradores que de organismos públicos. En 1998, esta tendencia se invirtió como consecuencia del éxito de las recaudaciones para socorrer a las víctimas del huracán Mitch, ascendiendo los ingresos privados a 42.407 millones de pesetas (el 56% del total) [CONGDE, 2000]. Para muchas de las grandes ONGD internacionales, las subvenciones públicas también suponen mayores ingresos que las donaciones privadas. Por ejemplo, Senarclens (1999: 17) señala que, en 1995, el 60% del presupuesto de CARE-USA procedía del gobierno norteamericano.

⁶⁸ En el apartado anterior ya nos hemos referido a los procedimientos -el 'mecenazgo' o 'patrocinio'- que utilizan las ONG para captar fondos de las empresas. Algunas ONG -véanse las declaraciones de un responsable de Médicos del Mundo en *El País* (17-7-1998)- incluso

Nuestra legislación, a semejanza de la de muchos otros países del CAD, establece incentivos fiscales a las donaciones de particulares y empresas a sociedades benéficas.

La captación de fondos procedentes de particulares tiene, a su vez, los siguientes orígenes: 1) las cuotas de socio u otras aportaciones regulares; 2) las colectas (donaciones puntuales); y 3) el *merchandising* y la realización de cursos u otras actividades.

Las cuotas son cantidades más o menos fijas (habitualmente el importe lo determina el propio donante a partir de un mínimo preestablecido) que satisfacen los socios. Por consiguiente, revelan el nivel de penetración de la ONG en la sociedad civil (cuantos más socios más cuotas).

Cabe diferenciar dos tipos de cuotas: i) las que corresponden a contraprestaciones por servicios que presta la organización (y de las que se benefician los socios en calidad de usuarios); y ii) las donaciones para la actividad de la entidad. En esta segunda modalidad, más acorde con la idiosincracia de las ONG, el donante, que no es beneficiario directo de las actividades que se desarrollan, no obtiene nada a cambio (a lo sumo, sólo algo intangible, un confort moral), aunque en principio queda facultado para participar activamente en la vida orgánica⁶⁹.

Mientras que al socio que paga su cuota con regularidad (mensual, trimestral, semestral o anual) se le presume un compromiso firme con la organización con la que colabora y con sus objetivos, la actitud del donante puntual es más laxa. Una de las formas usuales de inducir las donaciones esporádicas pasa por crear las condiciones que permiten allanar el camino del compromiso. Este es el objetivo de las colectas, que buscan la contribución económica a través de una movilización de medios y

han llegado a manifestar que el futuro del sector depende de que las empresas inviertan en cooperación. Pero también cada vez resulta más frecuente -no sólo en Estados Unidos, sino incluso en España- que el propio sector no lucrativo -a través de fundaciones, la mayoría vinculadas a empresas- financie a otras organizaciones del mismo sector. V. p.p. 24.

⁶⁹ El grado de participación del llamado socio en las actividades de las ONG varía de unas a otras en función de su estructura jurídico-organizativa, sus estatutos y su permeabilidad. Ya se ha comentado que, a diferencia de las asociaciones, las fundaciones no cuentan propiamente con socios, pese a que algunas suplen su ausencia con la figura del socio-colaborador, que contribuye regularmente a su sostén aun cuando no pueda influir directamente en la vida orgánica (cabe recordar que la identidad de una fundación no la construye la voluntad de los sujetos singulares que la integran, sino el fin al que sirven). Para mayor información, léase el apartado primero del capítulo 4 ('Marco político, organizativo e institucional').

concentración de esfuerzos que sirven a las ONG para estrechar los vínculos de comunicación con sus simpatizantes o con el público en general.

Aunque la colecta de fondos ha sido tradicionalmente explotada por las ONG religiosas (Manos Unidas y Cáritas las realiza a través de las mismas parroquias), esta fórmula está siendo utilizada con éxito -con el apoyo de anuncios de prensa, vallas publicitarias y *mailings*, que proliferan ante las emergencias- por todas aquellas organizaciones que tienen capacidad operativa suficiente para impulsarla.

El 'apadrinamiento' y la *sponsorización* de proyectos suponen -como indican Vernis *et al.* (1997: 102)- una situación intermedia entre la cuota fija y la donación puntual: aunque incluyen el factor de repetición propio de la primera, el donante, sin embargo, no adquiere un compromiso directo con la organización, sino sólo en el devenir de aquellas actuaciones que se encarga de financiar.

La venta de productos (de material didáctico o de elementos de *merchandising*) es una modalidad de captación de fondos que, pese a ser incipiente -representa un porcentaje bajo del total de los ingresos recaudados- y aun siendo secundaria en las estrategias de financiación y comunicación de las ONG, muestra también una tendencia al alza. Algunas entidades, como Médicos Sin Fronteras o SETEM, incluso poseen catálogos con el surtido de mercancías que venden (camisetas, libros, vídeos...). Otras, como Intermón o IEPALA, mantienen líneas editoriales (aunque en estos casos la labor educativa prima sobre la comercial). La venta de artesanías o de mercancías producidas bajo condiciones de 'comercio justo' en las propias sedes o a través de pequeñas redes de establecimientos (caso de Intermón o de SETEM) se ha convertido en una novedosa fuente de ingresos⁷⁰.

⁷⁰ Puesto que, en el caso del 'comercio justo', los beneficios obtenidos revierten en el pago de un *precio justo* a los productores, algunas ONG mantienen que este tipo de ventas no pueden considerarse, en propiedad, una fuente alternativa de ingresos.

La solidaridad subvencionada

Aunque pueda parecer contradictorio que organizaciones que se definen como 'no gubernamentales' dependan de las administraciones, lo cierto es que para muchas entidades los ingresos procedentes del sector público constituyen un pilar básico de su financiación. Pese a que los actuales recortes presupuestarios puedan haber tenido una influencia negativa en el sector, se ha llegado incluso a aventurar que ha existido una estrecha relación -de un modo específico en España- entre el incremento de las ayudas públicas al desarrollo y el crecimiento del número de ONGD⁷¹.

Aunque muchas veces los fondos públicos no se conceden si previamente no existe participación privada en la financiación de los proyectos -usualmente las ONG deben contribuir con recursos propios-, sin duda el volumen de los mismos da una idea clara del elevado grado de dependencia de nuestras ONGD en relación al poder político -pese a los intentos por afirmar lo contrario-, con todos los inconvenientes que ello representa. En efecto, las relaciones que establecen las ONG con los donantes institucionales son de una naturaleza distinta a la que mantienen con el donante individual. Mientras que este último les permite actuar con un elevado grado de libertad, aquéllos, en su condición de entes políticos, imponen sus propios criterios de intervención y objetivos, con la consiguiente pérdida de autonomía -y el riesgo añadido de la manipulación política. En concreto, las administraciones públicas están implicadas en el aspecto técnico de los programas de ayuda, disponen de instrumentos de evaluación y, por encima de todo, suelen vincular las subvenciones concedidas a beneficiarios o causas específicas, priorizando algunos países o áreas geográficas (y hay que tener en cuenta que fondos donados para un proyecto en Centroamérica no pueden *desviarse* al África Austral), o a determinado tipo de

⁷¹ Pese a la reivindicación de que las administraciones deben dedicar un mayor volumen de recursos a la cooperación para el desarrollo, hasta la fecha los fondos públicos destinados a las ONG españolas no han dejado de crecer. En 1997, la recaudación por este concepto fue de 30.182 millones de pesetas, aumentando un 27% en relación al año anterior y, en 1998, de 33.344 millones, aumentando en términos porcentuales un 10,5% (en 1991 era de 4.077 millones de pesetas) [CONGDE, 1999a y 2000 y *El País*, 6-5-1999]. De hecho, de los resultados de la encuesta de Martínez Sánchez (1998: 97) se desprende que las ONG españolas, en general, tienen la sensación de que la disponibilidad externa de recursos, principalmente públicos, es suficiente y de que, salvo excepciones, no es excesivamente difícil obtener ingresos.

actuaciones sectoriales (por ejemplo, fortalecimiento del sector productivo, creación de microempresas, líneas de crédito...) no exentas de contenido discursivo y estratégico⁷².

No obstante, los fondos públicos destinados a financiar las actividades de las ONGD no son en absoluto homogéneos: son diversas las fuentes -distintas las administraciones que conceden los fondos- y lo son también las modalidades en que se otorgan.

En función de las formas que adoptan, es preciso distinguir, a grandes rasgos, entre 1) subvenciones para la financiación de proyectos; 2) subvenciones a grupos de ONG (coordinadoras de organizaciones); y 3) subcontratos para la prestación de servicios⁷³.

Las subvenciones vinculadas a una finalidad (las entidades receptoras están obligadas a justificar -por medio de informes y, en su caso, auditorías externas- ante el organismo oficial que las ha concedido que han sido empleadas según lo previsto) son -como se ha adelantado- la fórmula más utilizada por las administraciones para la cofinanciación de proyectos⁷⁴.

El hecho de que las subvenciones suelen dirigirse a proyectos individuales y de que, por lo general, cubran un período de gastos anual (las propias convocatorias son anuales) limita la actuación de las ONG, les resta flexibilidad y provoca una inseguridad financiera que impide que puedan planificar a largo plazo.

La subcontratación, por parte de las administraciones, de servicios a favor de ONG, por medio de convenios suscritos entre ambas partes, implica que éstas pasen a actuar como agentes ejecutivos de aquéllas (las primeras asumen el diseño y los costes del proyecto y las segundas su realización). Esta fórmula supone una renuncia

⁷² Por otro lado, las ONG también resaltan aspectos distintos de su imagen en sus relaciones con uno u otro tipo de donante. Mientras que al dirigirse a la ciudadanía intentan destacar, en buena medida, la pureza y sinceridad de su compromiso, ante el donante público procuran, sobre todo, hacer valer su capacidad técnica, su eficacia y profesionalidad (Quéinnec, 1996: 180).

⁷³ No se incluyen los créditos FAD porque con ellos se subvencionan *clientes*: los intereses preferenciales permiten reducir el precio que éstos pagan por la adquisición de bienes nacionales y, por consiguiente, devienen un instrumento para promover las exportaciones. Los beneficiarios no son las ONG -que censuran con asiduidad el marcado acento comercial de la cooperación española- ni las poblaciones.

⁷⁴ Puesto que la financiación pública habitualmente representa un porcentaje sobre el total del presupuesto de los proyectos, existe el riesgo -advierten Sogge y Zadek (1996: 88)- de que las ONG tiendan a sobredimensionarlos.

del sector público a ejercer determinadas actividades que le corresponderían y que transfiere a las ONG, que presumiblemente presentarían ventajas comparativas. Esta alternativa a la subvención está siendo muy utilizada para canalizar ayuda alimentaria, humanitaria o de emergencia⁷⁵.

A su vez, en función del origen de la financiación, cabe diferenciar entre la titulada 1) cooperación centralizada (incumbe al Estado); 2) cooperación descentralizada (corresponde a comunidades autónomas y corporaciones locales); y 3) fondos comunitarios (proceden de la Unión Europea).

El peso de las ayudas que concede el Estado recae en el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). Este organismo es el responsable de la concesión de subvenciones a las ONGD en dos convocatorias públicas anuales: i) la ordinaria, destinada a financiar proyectos individuales⁷⁶; y ii) la derivada de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a proyectos de ONG en el ámbito de la cooperación al desarrollo⁷⁷. También es responsable de otra convocatoria abierta y permanente destinada a ONGD y otras instituciones no lucrativas, así como a los beneficiarios directos de los proyectos de cooperación al desarrollo (comunidades indígenas, entidades benéficas y sociales,

⁷⁵ Ortega Carpio (1994: 216) comenta que la subcontratación encierra “[e]l peligro de que consten como no gubernamentales proyectos que en realidad son gubernamentales y que por cuestiones de política exterior difícilmente podrían ejecutarse”.

⁷⁶ Aunque entre 1983 y 1989 se producen subvenciones a las ONGD, las convocatorias no se publicaron en el BOE (sólo pudo acceder a ellas un número restringido de ONG). Ortega Carpio (*op. cit.*: 217) considera que la creación de la SECIPI y posteriormente de la AECL fue decisiva para dar un carácter formal a la convocatoria.

⁷⁷ La normativa establece que los sujetos pasivos del IRPF pueden manifestar en la declaración del impuesto su voluntad de que un porcentaje del mismo (el 0,5239% de la cuota íntegra) se destine al sostén de la Iglesia católica y/o a otros fines de interés social. El RD 825/1988, de 15 de julio -modificado por el RD 223/1991, de 22 de febrero-, en el artículo 2, establece que “[s]e considerarán ‘otros fines sociales’ los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja, y otras organizaciones no gubernamentales y Entidades sociales sin fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y en general a actividades de solidaridad social, para cubrir necesidades generales de interés general. Asimismo, tendrán la consideración de fines de interés social los programas y proyectos que las mencionadas Organizaciones realicen a favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados”. Las subvenciones a programas de ayuda al Tercer Mundo representan un 20% del total que se dedica a fines sociales.

asociaciones caritativas y humanitarias, centros de formación y capacitación, universidades y particulares en situación de necesidad)⁷⁸.

De la llamada convocatoria general u ordinaria se beneficia un número relativamente elevado de ONG, que reciben subvenciones asignadas a proyectos de diversa envergadura económica y que se circunscriben a actuaciones de carácter sectorial, capacitación y educación para el desarrollo⁷⁹.

Para poder solicitar las ayudas de dicha convocatoria, las ONGD deben cumplir los requisitos que se establecen en la Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 17 de julio de 1996, por la que se regulan las bases generales para la concesión de subvenciones a ONG e instituciones sin fines de lucro que realicen actividades en el campo de la cooperación internacional para la ejecución de proyectos⁸⁰. En tal sentido, están obligadas a presentar, junto a la solicitud, sus estatutos, su inscripción en el registro de la AECI, el número de identificación fiscal y el estado de sus cuentas visado por un auditor o censor jurado no vinculado a la ONG; también deben acreditar estar al corriente en el pago de las cotizaciones sociales y de las obligaciones fiscales. Los proyectos, firmados por el representante legal de la entidad, deben anunciar las actuaciones que se ejecutarán y la suma solicitada en concepto de subvención.

Cada convocatoria marca, de conformidad con lo establecido en las referidas bases generales, una serie de prioridades (geográficas, sectoriales y humanas) a la que deben sujetarse los proyectos que se presentan a la Administración en busca de subvención. Como en años anteriores, la convocatoria de 1999 primaba, desde un punto de vista geográfico, proyectos destinados a determinados países: en este caso, las naciones afectadas por el huracán Mitch (Honduras, Nicaragua, El Salvador y

⁷⁸ El importe total de los recursos destinados a esta convocatoria fue, en 1999, de 3.129.157.186 pesetas, que permitieron atender 364 solicitudes (la subvención media por proyecto resultó ser de 8.956.586 pesetas).

⁷⁹ En cuanto a temática, el tipo de proyecto subvencionado coincide con el resto de los que llevan a cabo la mayor parte de las ONG. Se plantea la duda de saber si las ONG eligen sus proyectos en base a las expectativas de financiación. En el 'Apéndice documental' consta la relación de proyectos que realizan las ONG estudiadas.

⁸⁰ La citada norma ha sido modificada parcialmente por una Orden de 30 de julio de 1996 y una Resolución de 21 de noviembre de 1997. La gestión de los proyectos queda regulada por sendas Resoluciones de la SECUPI, de 22 y 26 de mayo de 1997, por las que, respectivamente, se establece el procedimiento para la presentación de los informes de seguimiento y finales de los mismos y se instituyen las formas de justificación y control de los gastos. En 2001, las citadas bases han sido sustituidas por unas nuevas. V. p.p. 110.

Guatemala)⁸¹; la República Dominicana y Cuba en el Caribe; Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Colombia en América del Sur; Marruecos -y de un modo especial la cuenca mediterránea-, Mauritania y Túnez en el Magreb; los territorios Palestinos; Guinea Ecuatorial, Angola, Mozambique, Sudáfrica, Namibia, Guinea Bissau, Santo Tomé y Príncipe y Cabo Verde en el África subsahariana; Filipinas, Vietnam e India en Asia; y Albania, Bosnia-Herzegovina y Kazajstán. Es decir, en su mayoría países a los que nos une la afinidad idiomática, países vecinos o que han sido víctimas de catástrofes naturales o conflictos bélicos o que son objeto de una atención especial por los organismos internacionales.

En relación a las prioridades sectoriales, se establecían con carácter general las siguientes: la atención primaria sanitaria y, en especial, las campañas para la erradicación de las enfermedades endémicas; la educación básica y, en particular, la alfabetización de la población adulta; la formación profesional; la mejora de las condiciones de acceso de la población al agua potable y saneamientos y las obras de infraestructura básica de interés social; el apoyo a los procesos de pacificación, al fortalecimiento institucional y democrático y a la consolidación del Estado de derecho; la sensibilización y la educación al desarrollo; y, en general, el desarrollo integral, que incluya componentes de capacitación, fortalecimiento del sector productivo y creación de cooperativas y microempresas y fuentes de crédito (fondos rotatorios y otros canales de microcrédito); y el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, compatible con la conservación de la diversidad biológica y de ecosistemas singulares, que favorezca el fortalecimiento de la capacidad organizativa de la población, ONG y microempresas que promuevan el ecoturismo, la agricultura biológica, las energías alternativas y aquellas actividades que tiendan al uso racional de los recursos naturales.

Por último, y desde la perspectiva de los beneficiarios, la convocatoria primaba los proyectos dirigidos a los sectores más vulnerables de la población (infancia y juventud, mujeres, comunidades indígenas, refugiados, desplazados y retornados).

Las propias convocatorias también fijan criterios técnicos complementarios. En la de 1999 se establece que para seleccionar los proyectos también se valorará el grado de cumplimiento de cada ONG respecto a los proyectos subvencionados en

⁸¹ Los proyectos destinados a socorrer a las víctimas del huracán debían centrarse preferentemente en el ámbito educativo, salud y vivienda, valorándose que dichos proyectos se ubicaran en zonas de actuación identificadas por la AECl y se coordinaran con las actuaciones que la propia agencia estuviera desarrollando.

convocatorias anteriores y se dará prioridad a aquellas organizaciones que contemplen la realización de auditorías externas (en las que se analicen los resultados y se justifiquen los gastos) a la finalización de los mismos⁸².

En el referido 1999 se presentaron a esta convocatoria 476 proyectos, a iniciativa de 139 ONG. Se concedieron subvenciones, por un valor global de 8.335.000.000 pesetas, a 181 proyectos (el 29,2% de los propuestos), impulsados por 64 ONG distintas (se subvencionó una media de 2,83 proyectos a cada una de ellas)⁸³. La subvención media por proyecto fue de 46.049.724 pesetas (pese a que existe un amplio abanico -hay proyectos que reciben cantidades superiores a los 200 millones de pesetas y, en cambio, otros que no superan los 10 millones-, un buen número de subvenciones se sitúan en valores próximos a la media). A su vez, cada ONG recibió de promedio 130.234.375 pesetas.

La cuantía media de las subvenciones ha aumentado considerablemente con el transcurso de los años (basta pensar que en 1990 era de unos 5 millones de pesetas) como consecuencia del notable incremento de las consignaciones presupuestarias previstas al efecto.

| <i>CONVOCATORIA ORDINARIA</i> | | | | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Total subvención | 536.463.000 | 736.184.800 | 7.502.799.000 | 7.997.000.000 |
| Núm. ONG subvencionadas | 28 | 39 | 99 | 79 |
| Núm. proyectos subvencionados | 42 | 66 | 252 | 209 |
| Proyectos subvencionados/ONG | 1,50 | 1,69 | 2,55 | 2,65 |
| Subvención/ONG | 19.159.393 | 18.876.533 | 75.785.848 | 101.227.848 |
| Subvención/proyecto | 12.772.929 | 11.154.315 | 29.773.012 | 38.263.158 |
| | 1997 | 1998 | 1999 | |
| Total subvención | 7.885.000.000 | 7.930.000.000 | 8.335.000.000 | |
| Núm. ONG subvencionadas | 75 | 75 | 64 | |
| Núm. proyectos subvencionados | 184 | 192 | 181 | |
| Proyectos subvencionados/ONG | 2,45 | 2,56 | 2,83 | |
| Subvención/ONG | 105.133.333 | 105.733.333 | 130.234.375 | |
| Subvención/proyecto | 42.853.261 | 41.302.083 | 46.049.724 | |
| (en PTA) | | | | |

⁸² En los convenios-programas que se suscriben entre la AECL y las ONG para cada uno de los proyectos objeto de subvención se incluye, de acuerdo con las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, una cláusula anticorrupción.

⁸³ El periodo autorizado de ejecución de los proyectos suele situarse entre los 12 y 24 meses.

Las principales ONG beneficiadas por dichas subvenciones durante el periodo estudiado fueron, en orden decreciente, las siguientes⁸⁴:

| 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|------------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|
| ONG | Subvención | ONG | Subvención | ONG | Subvención |
| 1 Medicus Mundi | 47.860.000 | 1 Intermón | 66.390.000 | 1 Manos Unidas | 487.500.000 |
| 2 Manos Unidas | 40.450.000 | 2 CODESPA | 65.366.600 | 2 Intermón | 467.000.000 |
| 3 Fed. Religiosas Sanitar. | 40.000.000 | 3 Medicus Mundi | 56.340.000 | 3 Medicus Mundi | 461.286.000 |
| 4 Solidaridad Internacional | 37.403.000 | 4 Médicos Sin Fronteras | 38.786.000 | 4 FERE | 439.481.000 |
| 5 Intermón | 36.440.000 | 5 Paz y Solidaridad | 32.966.600 | 5 IEPALA | 335.870.000 |
| 6 CODESPA | 34.780.000 | 6 Manos Unidas | 32.900.000 | 6 Solidaridad Internacional | 318.887.000 |
| 7 ACSUR-Las Segovias | 25.720.000 | 7 Fe y Alegría | 32.870.000 | 7 Paz y Solidaridad | 259.947.000 |
| 8 PROSALUS | 22.300.000 | 8 Entrepueblos | 29.266.600 | 8 Jóvenes Tercer Mundo | 226.600.000 |
| 9 Asociación Rubén Darío | 21.984.000 | 9 PROSALUS | 27.900.000 | 9 CODESPA | 225.214.000 |
| 10 Paz y Solidaridad | 20.810.000 | 10 As.Africanista M.Iradier | 25.766.000 | 10 ACSUR-Las Segovias | 224.996.000 |
| 1996 | | 1997 | | 1998 | |
| ONG | Subvención | ONG | Subvención | ONG | Subvención |
| 1 Intermón | 649.400.000 | 1 Manos Unidas | 506.102.000 | 1 Promoción Social Cultura | 474.704.000 |
| 2 Manos Unidas | 540.810.000 | 2 CODESPA | 503.607.000 | 2 FERE | 413.444.000 |
| 3 CODESPA | 536.690.000 | 3 Intermón | 444.628.000 | 3 CODESPA | 390.499.000 |
| 4 Fundación Clínic | 424.800.000 | 4 FERE | 386.936.000 | 4 Intermón | 339.542.000 |
| 5 FERE | 346.009.000 | 5 CIPIE | 378.643.000 | 5 Cruz Roja | 338.239.000 |
| 6 Medicus Mundi | 310.280.000 | 6 Medicus Mundi | 327.819.000 | 6 Fe y Alegría | 334.087.000 |
| 7 IEPALA | 289.203.000 | 7 Jóvenes Tercer Mundo | 321.553.000 | 7 Jóvenes Tercer Mundo | 322.620.000 |
| 8 Solidaridad Internacional | 264.690.000 | 8 Solidaridad Internacional | 292.820.000 | 8 CIPIE | 286.554.000 |
| 9 Médicos del Mundo | 258.000.000 | 9 Fund.Cánovas del Castillo | 278.537.000 | 9 CESAL | 268.108.000 |
| 10 Arquitectos Sin Fronteras | 200.200.000 | 10 Promoción Social Cultura | 267.442.000 | 10 Manos Unidas | 265.732.000 |
| 1999 | | | | | |
| ONG | Subvención | | | | |
| 1 CESAL | 549.109.000 | | | | |
| 2 Medicus Mundi | 512.627.000 | | | | |
| 3 FERE | 480.262.000 | | | | |
| 4 Médicos del Mundo | 400.651.000 | | | | |
| 5 Cruz Roja | 330.629.000 | | | | |
| 6 Intermón | 307.525.000 | | | | |
| 7 Solidaridad Internacional | 298.259.000 | | | | |
| 8 Paz y Tercer Mundo | 254.991.000 | | | | |
| 9 IEPALA | 248.439.000 | | | | |
| 10 CEAR | 231.987.000 | | | | |
| (en PTA) | | | | | |

⁸⁴ Véase en el 'Apéndice documental' la relación completa de las ONG beneficiarias y las características y cuantía de los proyectos subvencionados en las distintas convocatorias de la Administración del Estado de los ejercicios comprendidos entre 1993 y 1999.

Intermón es la única ONG que se sitúa en cada convocatoria entre las diez primeras beneficiarias (en 1994 y 1996, en primer lugar). Le siguen CODESPA, Manos Unidas y Medicus Mundi, que aparecen en el grupo de cabeza en seis ocasiones cada una.

Si se atiende a la distribución geográfica de las subvenciones con cargo a la convocatoria ordinaria, se observa una marcada concentración de las mismas en beneficio de Latinoamérica, que reúne un porcentaje que bascula entre el 55 y el 60% del total⁸⁵.

| Distribución geográfica de los proyectos | | | | | |
|--|---------------|--------|-------------|--------|---------------------|
| 1993 | núm.proyectos | % | subvención | % | subvención/proyecto |
| | | | (en PTA) | | (en PTA) |
| América Central y Caribe | 12 | 28,57 | 148.040.000 | 27,60 | 12.336.667 |
| América del Sur | 13 | 30,95 | 172.890.000 | 32,23 | 13.299.231 |
| América Latina | 25 | 59,52 | 320.930.000 | 59,82 | 12.837.200 |
| África subsahariana | 6 | 14,29 | 92.850.000 | 17,31 | 15.475.000 |
| Magreb | 6 | 14,29 | 71.073.000 | 13,25 | 11.845.500 |
| Asia | | | | | |
| Oriente Medio | 2 | 4,76 | 22.800.000 | 4,25 | 11.400.000 |
| Europa Oriental | | | | | |
| España | 3 | 7,14 | 28.810.000 | 5,37 | 9.603.333 |
| TOTAL | 42 | 100,00 | 536.463.000 | 100,00 | 12.772.929 |
| | | | | | |
| 1994 | núm.proyectos | % | subvención | % | subvención/proyecto |
| | | | (en PTA) | | (en PTA) |
| América Central y Caribe | 22 | 33,33 | 244.196.600 | 33,17 | 11.099.845 |
| América del Sur | 17 | 25,76 | 242.952.600 | 33,00 | 14.291.329 |
| América Latina | 39 | 59,09 | 487.149.200 | 66,17 | 12.491.005 |
| África subsahariana | 9 | 13,64 | 132.266.000 | 17,97 | 14.696.222 |
| Magreb | 8 | 12,12 | 31.548.000 | 4,29 | 3.943.500 |
| Asia | 1 | 1,52 | 6.800.000 | 0,92 | 6.800.000 |
| Oriente Medio | 4 | 6,06 | 40.421.600 | 5,49 | 10.105.400 |
| Europa Oriental | | | | | |
| España | 5 | 7,58 | 38.000.000 | 5,16 | 7.600.000 |
| TOTAL | 66 | 100,00 | 736.184.800 | 100,00 | 11.154.315 |

⁸⁵ Véase en el 'Apéndice documental' el destino geográfico de cada uno de los proyectos subvencionados en las distintas convocatorias de la Administración del Estado de los ejercicios comprendidos entre 1993 y 1999.

| 1995 | | | | | |
|--------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------------------------|
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 65 | 25,79 | 1.885.626.000 | 25,13 | 29.009.631 |
| América del Sur | 83 | 32,94 | 2.831.664.000 | 37,74 | 34.116.434 |
| <i>América Latina</i> | <i>148</i> | <i>58,73</i> | <i>4.717.290.000</i> | <i>62,87</i> | <i>31.873.581</i> |
| África subsahariana | 32 | 12,70 | 1.256.151.000 | 16,74 | 39.254.719 |
| Magreb | 27 | 10,71 | 572.268.000 | 7,63 | 21.195.111 |
| Asia | 2 | 0,79 | 120.000.000 | 1,60 | 60.000.000 |
| Oriente Medio | 15 | 5,95 | 625.140.000 | 8,33 | 41.676.000 |
| Europa Oriental | | | | | |
| España | 28 | 11,11 | 211.950.000 | 2,82 | 7.569.643 |
| TOTAL | 252 | 100,00 | 7.502.799.000 | 100,00 | 29.773.012 |
| 1996 | | | | | |
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 56 | 26,79 | 2.028.113.000 | 25,36 | 36.216.304 |
| América del Sur | 61 | 29,19 | 2.323.169.000 | 29,05 | 38.084.738 |
| <i>América Latina</i> | <i>117</i> | <i>55,98</i> | <i>4.351.282.000</i> | <i>54,41</i> | <i>37.190.444</i> |
| África subsahariana | 24 | 11,48 | 1.818.973.000 | 22,75 | 75.790.542 |
| Magreb | 16 | 7,66 | 559.110.000 | 6,99 | 34.944.375 |
| Asia | 6 | 2,87 | 276.745.000 | 3,46 | 46.124.167 |
| Oriente Medio | 14 | 6,70 | 620.590.000 | 7,76 | 44.327.857 |
| Europa Oriental | 2 | 0,96 | 116.700.000 | 1,46 | 58.350.000 |
| España | 30 | 14,35 | 253.600.000 | 3,17 | 8.453.333 |
| TOTAL | 209 | 100,00 | 7.997.000.000 | 100,00 | 38.263.158 |
| 1997 | | | | | |
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 60 | 32,61 | 2.433.509.000 | 30,98 | 40.558.483 |
| América del Sur | 45 | 24,46 | 2.168.330.000 | 27,60 | 48.185.111 |
| <i>América Latina</i> | <i>105</i> | <i>57,07</i> | <i>4.601.839.000</i> | <i>58,58</i> | <i>43.827.038</i> |
| África subsahariana | 26 | 14,13 | 1.427.373.000 | 18,17 | 54.898.962 |
| Magreb | 15 | 8,15 | 600.662.000 | 7,65 | 40.044.133 |
| Asia | 5 | 2,72 | 310.981.000 | 3,96 | 62.196.200 |
| Oriente Medio | 13 | 7,07 | 659.855.000 | 8,40 | 50.758.077 |
| Europa Oriental | 3 | 1,63 | 57.464.000 | 0,73 | 19.154.667 |
| España | 17 | 9,24 | 196.826.000 | 2,51 | 11.578.000 |
| TOTAL | 184 | 100,00 | 7.855.000.000 | 100,00 | 42.690.217 |

| 1998 | | | | | |
|---------------------------------|---------------|--------|------------------------|--------|---------------------------------|
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 57 | 29,69 | 2.358.031.000 | 29,74 | 41.368.965 |
| América del Sur | 62 | 32,29 | 2.001.402.000 | 25,24 | 32.280.677 |
| América Latina | 119 | 61,98 | 4.359.433.000 | 54,97 | 36.633.891 |
| África subsahariana | 26 | 13,54 | 1.622.327.000 | 20,46 | 62.397.192 |
| Magreb | 10 | 5,21 | 409.278.000 | 5,16 | 40.927.800 |
| Asia | 10 | 5,21 | 374.754.000 | 4,73 | 37.475.400 |
| Oriente Medio | 14 | 7,29 | 852.475.000 | 10,75 | 60.891.071 |
| Europa Oriental | 10 | 5,21 | 277.158.000 | 3,50 | 27.715.800 |
| España | 3 | 1,56 | 34.575.000 | 0,44 | 11.525.000 |
| TOTAL | 192 | 100,00 | 7.930.000.000 | 100,00 | 41.302.083 |
| 1999 | | | | | |
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 52 | 28,73 | 2.827.225.000 | 33,92 | 54.369.712 |
| América del Sur | 45 | 24,86 | 1.646.745.000 | 19,76 | 36.594.333 |
| América Latina | 97 | 53,59 | 4.473.970.000 | 53,68 | 46.123.402 |
| África subsahariana | 28 | 15,47 | 1.604.446.000 | 19,25 | 57.301.643 |
| Magreb | 18 | 9,94 | 686.383.000 | 8,23 | 38.132.389 |
| Asia | 11 | 6,08 | 557.963.000 | 6,69 | 50.723.909 |
| Oriente Medio | 9 | 4,97 | 503.892.000 | 6,05 | 55.988.000 |
| Europa Oriental | 7 | 3,87 | 381.666.000 | 4,58 | 54.523.714 |
| España | 9 | 4,97 | 100.666.000 | 1,21 | 11.185.111 |
| sin definición | 2 | 1,10 | 26.014.000 | 0,31 | 13.007.000 |
| TOTAL | 181 | 100,00 | 8.335.000.000 | 100,00 | 46.049.724 |

La subvención media por proyecto no presenta grandes oscilaciones en función del área geográfica a la que van destinados. Pese a la relativa uniformidad, los proyectos dirigidos al África subsahariana, probablemente la región en la que se acumulan mayores carencias, suelen ser los que reciben las subvenciones individuales más elevadas (en 1999, el promedio fue de 57.301.643 ptas). Aunque la mediatización de la tragedia de los Grandes Lagos posiblemente haya contribuido a consolidar esta tendencia, el primer receptor africano de proyectos de cooperación españoles continúa siendo Guinea Ecuatorial. Por otra parte, la necesidad de reconstruir las infraestructuras de los países centroamericanos devastados por el huracán Mitch ha podido contribuir a que, en 1999, el porcentaje de las subvenciones dirigidas a dicha región aumentara ligeramente, en detrimento de las del resto del continente americano. Por último, cabe señalar que los proyectos con destino a España consisten, por lo general, en campañas de sensibilización o en la organización de cursos.

La convocatoria de asignación tributaria del IRPF beneficia a un menor número de ONG que la ordinaria. La suma de las subvenciones concedidas es también considerablemente inferior, pese a que hasta 1994 su cuantía superaba a la de la anterior convocatoria. En 1999 se presentaron a la misma 374 proyectos a iniciativa de 112 ONG. Se adjudicaron 3.671.647.500 pesetas a un total de 48 ONG, para financiar un total de 88 proyectos (de promedio se subvencionaron 1,83 a cada organización). La subvención media por proyecto fue de 41.723.267 pesetas (aquí también las subvenciones se sitúan, para un número apreciable de proyectos, en valores próximos a la media). A su vez, cada ONG recibió de promedio 76.492.565 pesetas, que suponen algo más de la mitad de las percibidas en la convocatoria ordinaria.

Los requisitos que deben cumplir las ONG para acceder a la convocatoria ordinaria lo son también para ésta. Así, para poder solicitar las subvenciones, las entidades que comparecen deben acreditar su inscripción en el registro de ONGD de la AECL, cumplir con los requisitos establecidos en las bases generales y demostrar que están al día en el pago de las cotizaciones sociales y obligaciones tributarias.

La convocatoria del IRPF está íntegramente destinada a la cofinanciación de proyectos en el Tercer Mundo, por lo que no destina cantidad alguna a la realización de proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo en España. Asimismo, se caracteriza por subvencionar proyectos destinados a colectivos específicos (refugiados, desplazados, indígenas) y realizados -al menos hasta 1994- en consorcio, sin que ello suponga renunciar a financiar actuaciones polivalentes y proyectos individuales⁸⁶.

En la convocatoria de 1999, y de conformidad con las bases generales, se determinaban las siguientes prioridades geográficas: Balcanes (principalmente Kosovo y Montenegro), Centroamérica y Caribe (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Cuba), América del Sur (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay), países del Magreb (Marruecos, especialmente el litoral mediterráneo), Oriente Medio (territorios palestinos), África subsahariana (Guinea Ecuatorial, Angola, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Santo Tomé y Príncipe y Cabo Verde), Asia (Filipinas, Vietnam e India) y Kazajstán. Además, se establecía que en

⁸⁶ Pese a que, en sus inicios, la AECL intentó utilizar dicha convocatoria para *subcontratar* a las ONGD para la realización de proyectos de cooperación oficial, la oposición de éstas llevó a la Administración a cambiar sus objetivos y a equiparar, en realidad, ambas convocatorias (Ortega Carpio, 1994: 225).

los países de mayor desarrollo relativo se primarían aquellos proyectos que atendieran las bolsas de pobreza rurales y urbanas. A su vez, también se definían una serie de prioridades sectoriales y en relación a la población atendida, en ambos casos coincidentes con las fijadas en la referida convocatoria ordinaria, así como los ya aludidos criterios técnicos para seleccionar los proyectos.

A diferencia de lo que sucede con la convocatoria ordinaria, cuyas subvenciones, en el periodo analizado, han registrado un incremento aproximado de 7.800 millones de pesetas, en ésta los aumentos han sido moderados (entre 1993 y 1999, la consignación prevista al efecto ha aumentado en poco más de 1.000 millones de pesetas).

| <i>ASIGNACIÓN IRPF</i> | | | | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Total subvención | 2.556.260.855 | 2.431.551.324 | 2.573.046.314 | 2.984.131.344 |
| Núm. ONG subvencionadas | 37 | 38 | 47 | 64 |
| Núm. proyectos subvencionados | 71 | 76 | 69 | 106 |
| Proyectos subvencionados/ONG | 1,92 | 2,00 | 1,47 | 1,66 |
| Subvención/ONG | 69.088.131 | 63.988.193 | 54.745.666 | 46.627.052 |
| Subvención/proyecto | 36.003.674 | 31.994.096 | 37.290.526 | 28.152.182 |
| | 1997 | 1998 | 1999 | |
| Total subvención | 3.288.714.979 | 3.735.704.806 | 3.671.647.500 | |
| Núm. ONG subvencionadas | 63 | 55 | 48 | |
| Núm. proyectos subvencionados | 109 | 107 | 88 | |
| Proyectos subvencionados/ONG | 1,73 | 1,95 | 1,83 | |
| Subvención/ONG | 52.201.825 | 67.921.906 | 76.492.656 | |
| Subvención/proyecto | 30.171.697 | 34.913.129 | 41.723.267 | |
| (en PTA) | | | | |

Las ONG que han resultado más beneficiadas por dichas subvenciones en el periodo 1993-1999, fueron, en orden decreciente, las siguientes⁸⁷:

⁸⁷ V. p.p. 84

| 1993 | | 1994 | | 1995 | |
|-----------------------------|-------------|------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|
| ONG | Subvención | ONG | Subvención | ONG | Subvención |
| 1 Intermón | 356.690.000 | 1 Intermón | 260.000.000 | 1 IEPALA | 306.392.000 |
| 2 Manos Unidas | 265.980.000 | 2 Manos Unidas | 226.000.000 | 2 Medicus Mundi | 176.009.000 |
| 3 Solidaridad Internacional | 223.000.000 | 3 Medicus Mundi | 221.701.324 | 3 Intermón | 137.200.000 |
| 4 Medicus Mundi | 195.660.000 | 4 Solidaridad Internacional | 215.000.000 | 4 Cruz Roja | 130.000.000 |
| 5 IEPALA | 150.000.000 | 5 ACSUR-Las Segovias | 206.000.000 | 5 ACSUR-Las Segovias | 126.718.000 |
| 6 CODESPA | 139.200.000 | 6 Farmacéuticos Sin Front. | 120.000.000 | 6 CODESPA | 125.000.000 |
| 7 ACSUR-Las Segovias | 131.900.000 | 7 IEPALA | 110.000.000 | 7 Solidaridad Internacional | 106.160.000 |
| 8 Médicos Sin Fronteras | 131.000.000 | 8 CODESPA | 107.500.000 | 8 Jóvenes Tercer Mundo | 90.000.000 |
| 9 IPADE | 97.410.000 | 9 Fe y Alegría | 80.000.000 | 9 As. Cooperac. por la Paz | 81.087.000 |
| 10 Fe y Alegría | 89.370.000 | 10 Paz y Tercer Mundo | 80.000.000 | 10 Ingeniería Sin Fronteras | 80.000.000 |
| 1996 | | 1997 | | 1998 | |
| ONG | Subvención | ONG | Subvención | ONG | Subvención |
| 1 Medicus Mundi | 201.919.000 | 1 Fed. Religiosas Sanitarias | 240.492.000 | 1 Intermón | 293.730.000 |
| 2 IEPALA | 126.000.000 | 2 Cruz Roja | 190.383.000 | 2 CODESPA | 211.982.000 |
| 3 Intermón | 112.500.000 | 3 Solidaridad Internacional | 162.000.000 | 3 Medicus Mundi | 206.546.000 |
| 4 Promoción SocialCultura | 108.975.000 | 4 Fe y Alegría | 161.096.000 | 4 Solidaridad Desar. y Paz | 182.046.000 |
| 5 Solidaridad Internacional | 99.337.000 | 5 Manos Unidas | 148.000.000 | 5 Fe y Alegría | 156.997.000 |
| 6 Fe y Alegría | 93.380.000 | 6 CODESPA | 147.000.000 | 6 CEAR | 150.417.000 |
| 7 Fund. Cánovas Castillo | 91.296.000 | 7 FERE | 118.000.000 | 7 Manos Unidas | 146.755.000 |
| 8 Jóvenes Tercer Mundo | 88.978.000 | 8 Promoción Social Cultura | 111.600.000 | 8 Cáritas | 131.675.000 |
| 9 Cruz Roja | 88.901.000 | 9 Paz y Solidaridad | 110.000.000 | 9 Fundació Bosch Gimpera | 122.940.000 |
| 10 CODESPA | 85.677.000 | 10 Humanismo y Democracia | 106.349.000 | 10 Solidaridad Internacional | 107.530.000 |
| 1999 | | | | | |
| ONG | Subvención | | | | |
| 1 Intermón | 283.999.000 | | | | |
| 2 Medicus Mundi | 282.017.000 | | | | |
| 3 Cáritas | 222.082.000 | | | | |
| 4 Fundación Juan Ciudad | 216.001.046 | | | | |
| 5 CODESPA | 198.114.777 | | | | |
| 6 Promoción SocialCultura | 191.485.000 | | | | |
| 7 Cruz Roja | 180.417.000 | | | | |
| 8 Manos Unidas | 150.830.000 | | | | |
| 9 CEAR | 131.872.000 | | | | |
| 10 Médicos del Mundo | 124.408.998 | | | | |

(en PTA)

CODESPA es la única ONG que en cada convocatoria se sitúa entre las diez primeras beneficiarias, aunque en ninguna de ellas ocupe la primera posición. Intermón, Medicus Mundi y Solidaridad Internacional aparecen en esta clasificación en

seis ocasiones (Intermón la encabeza en 1993, 1994, 1998 y 1999 y Medicus Mundi en 1996)⁸⁸.

Si se atiende a la distribución geográfica de las subvenciones con cargo a la convocatoria del IRPF, se constata una mayor concentración de las mismas a favor de América Latina, que reúne un porcentaje, aún si cabe, superior al que resulta de la convocatoria ordinaria y que en muchos años se sitúa por encima del 60%⁸⁹. La subvención media por proyecto, en función del destino geográfico, tampoco presenta, en este caso, grandes oscilaciones (no es posible destacar ninguna área como receptora de los proyectos más costosos).

| Distribución geográfica de los proyectos | | | | | |
|--|---------------|---------------|----------------------|---------------|---------------------------------|
| 1993 | núm.proyectos | % | subvención | | subvención/proyecto (en PTA) |
| | | | (en PTA) | % | |
| América Central y Caribe | 23,5 | 33,10 | 946.405.855 | 37,02 | 40.272.590 |
| América del Sur | 25,5 | 35,92 | 855.205.000 | 33,46 | 33.537.451 |
| América Latina | 49 | 69,01 | 1.801.610.855 | 70,48 | 36.767.568 |
| África subsahariana | 8 | 11,27 | 385.260.000 | 15,07 | 48.157.500 |
| Magreb | 5 | 7,04 | 122.360.000 | 4,79 | 24.472.000 |
| Asia | 1 | 1,41 | 45.000.000 | | |
| Oriente Medio | 7 | 9,86 | 166.720.000 | 6,52 | 23.817.143 |
| Europa Oriental | 1 | 1,41 | 35.310.000 | 1,38 | 35.310.000 |
| TOTAL | 71 | 100,00 | 2.556.260.855 | 100,00 | 36.003.674 |
| | | | | | |
| 1994 | núm.proyectos | % | subvención | | subvención/proyecto (en PTA) |
| | | | (en PTA) | % | |
| América Central y Caribe | 21 | 27,63 | 612.500.000 | 25,19 | 29.166.667 |
| América del Sur | 28 | 36,84 | 671.751.324 | 27,63 | 23.991.119 |
| América Latina | 49 | 64,47 | 1.284.251.324 | 52,82 | 26.209.211 |
| África subsahariana | 8 | 10,53 | 376.800.000 | 15,50 | 47.100.000 |
| Magreb | 9 | 11,84 | 340.500.000 | 14,00 | 37.833.333 |
| Asia | 2 | 2,63 | 95.000.000 | 3,91 | 47.500.000 |
| Oriente Medio | 8 | 10,53 | 335.000.000 | 13,78 | 41.875.000 |
| Europa Oriental | | | | | |
| TOTAL | 76 | 100,00 | 2.431.551.324 | 100,00 | 31.994.096 |

⁸⁸ Ortega Carpio (1994: 227) observa, en el periodo que estudia, que la ONG que presenta más proyectos en colaboración con otras entidades es Intermón, que trabaja conjuntamente con ONG *confesionales*, pero también con otras que cabría calificar de *solidarias* y *profesionales*. A su vez, constata que las llamadas ONG *oficiales* realizan consorcios mixtos, pero únicamente con ONGD *políticas* y afines al partido del gobierno, como es -en las fechas analizadas- Solidaridad Internacional. Por nuestra parte, observamos que a partir de 1995 cada vez un menor número de ONG presenta proyectos en colaboración con otras.

⁸⁹ V. p.p. 85

| 1995 | | | | | |
|--------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------------------------|
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 14 | 20,29 | 713.950.000 | 27,75 | 50.996.429 |
| América del Sur | 18 | 26,09 | 430.350.314 | 16,73 | 23.908.351 |
| <i>América Latina</i> | 32 | 46,38 | 1.144.300.314 | 44,47 | 35.759.385 |
| África subsahariana | 20 | 28,99 | 737.702.000 | 28,67 | 36.885.100 |
| Magreb | 9 | 13,04 | 349.787.000 | 13,59 | 38.865.222 |
| Asia | | | | | |
| Oriente Medio | 8 | 11,59 | 341.257.000 | 13,26 | 42.657.125 |
| Europa Oriental | | | | | |
| TOTAL | 69 | 100,00 | 2.573.046.314 | 100,00 | 37.290.526 |
| 1996 | | | | | |
| | núm.proyectos | % | subvención | % | subvención/proyecto |
| América Central y Caribe | 30 | 28,30 | 873.564.000 | 29,27 | 29.118.800 |
| América del Sur | 42 | 39,62 | 1.113.525.344 | 37,31 | 26.512.508 |
| <i>América Latina</i> | 72 | 67,92 | 1.987.089.344 | 66,59 | 27.598.463 |
| África subsahariana | 17 | 16,04 | 428.533.000 | 14,36 | 25.207.824 |
| Magreb | 6 | 5,66 | 268.299.000 | 8,99 | 44.716.500 |
| Asia | 1 | 0,94 | 9.000.000 | 0,30 | 9.000.000 |
| Oriente Medio | 10 | 9,43 | 291.210.000 | 9,76 | 29.121.000 |
| Europa Oriental | | | | | |
| TOTAL | 106 | 100,00 | 2.984.131.344 | 100,00 | 28.152.182 |
| 1997 | | | | | |
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 29 | 26,61 | 1.065.434.500 | 32,40 | 36.739.121 |
| América del Sur | 41 | 37,61 | 1.088.458.500 | 33,10 | 26.547.768 |
| <i>América Latina</i> | 70 | 64,22 | 2.153.893.000 | 65,49 | 30.769.900 |
| África subsahariana | 12 | 11,01 | 270.831.000 | 8,24 | 22.569.250 |
| Magreb | 7 | 6,42 | 147.220.979 | 4,48 | 21.031.568 |
| Asia | 7 | 6,42 | 370.216.000 | 11,26 | 52.888.000 |
| Oriente Medio | 12 | 11,01 | 326.554.000 | 9,93 | 27.212.833 |
| Europa Oriental | 1 | 0,92 | 20.000.000 | 0,61 | 20.000.000 |
| TOTAL | 109 | 100,00 | 3.288.714.979 | 100,00 | 30.171.697 |
| 1998 | | | | | |
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 28 | 26,17 | 1.024.678.806 | 27,43 | 36.595.672 |
| América del Sur | 34 | 31,78 | 1.009.563.000 | 27,02 | 29.693.029 |
| <i>América Latina</i> | 62 | 57,94 | 2.034.241.806 | 54,45 | 32.810.352 |
| África subsahariana | 16 | 14,95 | 689.703.000 | 18,46 | 43.106.438 |
| Magreb | 11 | 10,28 | 422.045.000 | 11,30 | 38.367.727 |
| Asia | 7 | 6,54 | 219.929.000 | 5,89 | 31.418.429 |
| Oriente Medio | 8 | 7,48 | 320.358.000 | 8,58 | 40.044.750 |
| Europa Oriental | 3 | 2,80 | 49.428.000 | 1,32 | 16.476.000 |
| TOTAL | 107 | 100,00 | 3.735.704.806 | 100,00 | 34.913.129 |

| 1999 | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
|---------------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------------------------|
| América Central y Caribe | 21 | 23,86 | 834.739.998 | 22,73 | 39.749.524 |
| América del Sur | 27 | 30,68 | 1.127.445.725 | 30,71 | 41.757.249 |
| América Latina | 48 | 54,55 | 1.962.185.723 | 53,44 | 40.878.869 |
| África subsahariana | 15 | 17,05 | 504.349.000 | 13,74 | 33.623.267 |
| Magreb | 11 | 12,50 | 554.110.000 | 15,09 | 50.373.636 |
| Asia | 5 | 5,68 | 175.459.777 | 4,78 | 35.091.955 |
| Oriente Medio | 6 | 6,82 | 369.906.000 | 10,07 | 61.651.000 |
| Europa Oriental | 3 | 3,41 | 105.637.000 | 2,88 | 35.212.333 |
| TOTAL | 88 | 100,00 | 3.671.647.500 | 100,00 | 41.723.267 |

Por último, si se observa el conjunto de las subvenciones de la Administración del Estado, se constata que en 1995 se produce un gran salto cuantitativo en el volumen de las mismas, tal como queda reflejado en la tabla que se presenta a continuación, en la que están sumadas las cantidades concedidas en ambas convocatorias. Respecto al año anterior se registra un aumento de 6.908,1 millones de pesetas, que en términos porcentuales supone un incremento del 218%. A partir de dicha fecha, el crecimiento se ralentiza (de 1995 a 1999, el aumento acumulado no llega a los 2.000 millones de pesetas)⁹⁰.

| <i>CONVOCATORIA ORDINARIA + ASIGNACIÓN IRPF</i> | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Total subvención | 3.092.723.855 | 3.167.736.124 | 10.075.845.314 | 10.981.131.344 |
| incremento subvención (base 100) | 100 | 102,43 | 325,79 | 355,06 |
| Núm. ONG subvencionadas | 65 | 77 | 146 | 143 |
| Núm. proyectos subvencionados | 113 | 142 | 321 | 315 |
| Proyectos subvencionados/ONG | 1,74 | 1,84 | 2,20 | 2,20 |
| Subvención/ONG | 47.580.367 | 41.139.430 | 69.012.639 | 76.791.128 |
| Subvención/proyecto | 27.369.238 | 22.308.001 | 31.388.926 | 34.860.734 |

⁹⁰ Cabe señalar que en 1999, a las convocatorias habituales, se añadió otra de extraordinaria, con el objetivo de contribuir a paliar la situación de emergencia motivada por el conflicto de los Balcanes, dotada con 1.400.000.000 pesetas, que se repartieron 18 proyectos subvencionados. Asimismo, a las subvenciones recibidas por las ONG cabría sumar parte de la dotación económica de 3.129.157.186 pesetas de la convocatoria abierta y permanente, de la que se benefician además otras entidades benéficas y sociales, comunidades indígenas, centros de formación y capacitación, universidades, particulares...

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Total subvención | 11.173.714.979 | 11.665.704.806 | 12.006.647.500 |
| incremento subvención (base 100) | 361,29 | 377,20 | 388,22 |
| Núm. ONG subvencionadas | 138 | 130 | 112 |
| Núm. proyectos subvencionados | 293 | 299 | 269 |
| Proyectos subvencionados/ONG | 2,12 | 2,30 | 2,40 |
| Subvención/ONG | 80.968.949 | 89.736.191 | 107.202.210 |
| Subvención/proyecto | 38.135.546 | 39.015.735 | 44.634.377 |

(en PTA)

Pese al cambio político acaecido en 1996 en el gobierno de la nación, las grandes ONG continuaron acaparando el mayor volumen de subvenciones. Sumando ambas convocatorias, en el periodo estudiado Intermón y CODESPA ocupan uno de los diez primeros puestos de la relación de ONG más beneficiadas en trece ocasiones (sobre catorce posibles), Medicus Mundi en doce y Manos Unidas y Solidaridad Internacional en once⁹¹. Hay, por supuesto, ONG que avanzan o retroceden posiciones en la prelación. Tal vez los casos más evidentes sean los de Solidaridad Internacional, afín ideológicamente al PSOE, que pierde puestos a partir de 1996, y, en un sentido opuesto, de CODESPA, de un cariz más conservador, que las gana. Pero hay también otras ONG *progresistas* que ven disminuidas las subvenciones, al menos en términos relativos (por ejemplo, IEPALA, MPDL, ACSUR-Las Segovias o las de raíz sindical) o que incluso han podido quedar excluidas en alguna convocatoria, a la par que otras consiguen aumentarlas (CESAL, CIPIE, FERE, Fundación Cánovas del Castillo, Humanismo y Democracia, Promoción Social de la Cultura o Pro-Perú). Paradójicamente, en el ámbito de la Iglesia católica parece que ha habido un cierto desánimo al constatar que Manos Unidas ha retrocedido ligeramente.

De todos modos, las ONG de inspiración religiosa, en general, son las que, en uno u otro caso, más fondos perciben, seguidas a continuación por las que podríamos calificar como *políticas*. Las subvenciones que reciben éstas últimas están más

⁹¹ Resulta significativo que las 14 ONGD que ingresan más de 1.000 millones de pesetas al año -resultado de sumar fondos públicos y privados- concentren -según datos de la CONGDE (1999a) ya referidos que cita *El País* (6-5-1999)- el 72% de todos los ingresos que percibe el sector. En 1997, en cinco casos (ACSUR-Las Segovias, MPDL, Solidaridad Internacional, CODESPA y Acción Contra el Hambre), las subvenciones públicas superaron el 90% de su presupuesto. Véase el detalle de los ingresos de dichas organizaciones en las *tablas 1 y 2* del 'Apéndice documental'.

sujetas a variaciones, dependiendo en mayor medida de su proximidad ideológica con el partido en el gobierno en cada etapa.

En relación al resto de ONG a las que hemos dirigido una atención preferente, cabe señalar que Ayuda en Acción resulta agraciada en todas las convocatorias descritas, ocupando en la escala de beneficiarias, por lo común, posiciones intermedias (ya se ha aclarado que, debido a la fórmula del apadrinamiento, no está tan necesitada como otras de acudir a la financiación pública). Los cambios políticos no parecen haberla afectado en ningún sentido. Cooperacció, que sólo accede a las subvenciones públicas del Estado a partir de 1996, también ocupa en todas las convocatorias (queda excluida excepcionalmente de la asignación del IRPF de 1999) posiciones intermedias en el escalafón. La situación de Médicos Sin Fronteras, en cambio, varía considerablemente de una a otra convocatoria. Mientras que en la convocatoria de asignación del IRPF de 1993 y en la ordinaria de 1994 está en el grupo de las más beneficiadas por las subvenciones (ocupando, respectivamente, la octava y cuarta posición), en otras se coloca en puestos intermedios o incluso relativamente retrasados. No recibe ningún tipo de subvención en 1998 y 1999⁹². SETEM, por último, sólo se ve beneficiada, de modo extremadamente modesto, en las convocatorias ordinarias de 1996 y 1999.

El acceso del PP al poder tampoco parece que haya modificado el destino geográfico de las subvenciones. El mayor porcentaje beneficia igualmente a ONG que trabajan en América Latina (especialmente a Perú). Acaso sólo pueda notarse una cierta disminución de las subvenciones a proyectos dirigidos a Cuba. En cualquier caso, en los últimos años nuestras ONG han ampliado su horizonte trabajando en Europa Oriental y en Asia en mayor medida.

Desde la CONGDE se han censurado los confusos criterios de concesión de las subvenciones, que crean susceptibilidades al ignorarse los motivos por los que unas ONG reciben más o menos de una a otra convocatoria⁹³. Asimismo, desde el sector se critica -y la reprobación sería extensible a las convocatorias que realizan otras administraciones- que los mecanismos de financiación empleados provocan -tal como se ha apuntado- que no exista coincidencia entre el ciclo presupuestario de las

⁹² Médicos Sin Fronteras renunció a recibir subvenciones de gobiernos implicados en la guerra de Yugoslavia. Con esta decisión pretendía -según el comunicado que difundió- "defender los principios de imparcialidad y neutralidad de la ayuda humanitaria" (*El País*, 16-5-1999).

⁹³ V. *El País* (2-11-1998).

subvenciones y la planificación de las acciones que llevan a cabo las ONG, lo que comporta problemas administrativos y de tesorería que las perjudican. Por ello, algunas voces reivindican que puedan suscribirse convenios-marco que aseguren la realización, sin contratiempos, de un trabajo a largo plazo⁹⁴. Otras críticas apuntarían a la limitada capacidad de gestión de la AECI (su reforma sería necesaria, en mayor medida si está llamada a administrar más recursos), que se uniría a la falta de unidad de dirección de la cooperación española (antagonismo entre los ministerios de Economía y de Asuntos Exteriores)⁹⁵.

Se entiende que cooperación descentralizada es la que promueven comunidades autónomas y corporaciones locales. El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) contempla desde 1992 una previsión de los gastos que dedicarán a tal efecto las administraciones autonómicas y los municipios.

En lo que respecta a las corporaciones locales, Ortega Carpio (1994: 234) distingue dos tipos de actuaciones: 1) los 'hermanamientos' entre municipios⁹⁶; y 2) la cofinanciación de proyectos de ONGD.

Aunque cada vez un mayor número de municipios dedica partidas de su presupuesto a la cofinanciación -especialmente tras el éxito mediático inicial de la campaña del "0.7%", emprendida desde 1994 por algunas ONG reclamando que todas las administraciones públicas destinaran a cooperación un porcentaje de sus presupuestos-, lo cierto es que el panorama no es en absoluto uniforme, detectándose grandes diferencias en cuanto a compromiso entre unos y otros. Además, aún son escasos los ayuntamientos que cuentan con una normativa reguladora precisa.

⁹⁴ Martínez Sánchez (1998: 194) reproduce los siguientes comentarios de un responsable de Ayuda en Acción: "Tal y como están ahora las presentaciones de proyectos a centros oficiales para su subvención, no coinciden los plazos. Nosotros cerramos nuestro ciclo presupuestario en diciembre y las ayudas suelen salir durante los meses de junio-septiembre. Además, el plan anual va dentro de un plan estratégico a largo plazo. No puedes poner en marcha proyectos que no sabes si te los van a financiar o no, ni despertar expectativas en la comunidad con grandes proyectos que luego no se concretan (...). El problema de los plazos es crítico, pero somos conscientes que no podemos desaprovechar esa fuente de financiación".

⁹⁵ Para conocer con mayor profundidad este tipo de críticas, léanse los artículos de Gallego Málaga (2000) y de Vera Villacián (2000) -éste último director del departamento de estudios de Intermón.

⁹⁶ Los 'hermanamientos' con municipios del Tercer Mundo, sin embargo, no siempre se plantean en términos de cooperación.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha suscrito convenios de colaboración con la AECI para canalizar ayuda al desarrollo. A su vez, en Cataluña, algunos municipios contribuyen al desarrollo del Tercer Mundo a través del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, organismo mixto en el que participan ayuntamientos y ONG, fundado en 1986, que también recibe subvenciones de la Generalitat.

CIDOB (2000: 163) cifra la cooperación municipal en 12.246 millones de pesetas. El 15,86% correspondería a los municipios catalanes⁹⁷.

Tampoco existe uniformidad en cuanto a las subvenciones que destinan las comunidades autónomas a las ONG para financiar sus proyectos de desarrollo. Los criterios difieren, la legislación no es homogénea y, estatutariamente, las competencias de que disponen son diferentes⁹⁸. La ayuda oficial al desarrollo concedida por los ejecutivos autonómicos, que ha aumentado considerablemente los últimos años, se cuantifica en 17.518 millones de pesetas, que en su mayoría -13.778 millones de pesetas- se canalizan a través de ONG (CIDOB, 2000: 162)⁹⁹.

La Comunidad Autónoma Vasca históricamente ha sido la que más se ha distinguido en materia de cooperación y la que ha mantenido relaciones más estrechas con las ONGD. En Cataluña -que nos resulta más próxima-, la Generalitat concede subvenciones a las ONGD, en convocatoria pública, desde 1991¹⁰⁰. Cofinancia, como máximo, el 80% del coste de los proyectos aprobados (el 20% restante debe ser financiado por las propias entidades solicitantes u otros organismos e instituciones, ya sean públicas o privadas, nacionales o del país beneficiario)¹⁰¹.

⁹⁷ Dichas cifras, correspondientes a 1998, proceden de una encuesta realizada por la FEMP.

⁹⁸ La CONGDE ha presentado ante la opinión pública, en 2000, una propuesta para la homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada.

⁹⁹ Las citadas cifras, correspondientes a 1998, proceden de la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI.

¹⁰⁰ Pese a que las bases que regulan la convocatoria se publican en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) desde 1991, en cambio la concesión de las subvenciones a las ONGD no aparece publicada hasta 1995.

¹⁰¹ Cataluña es, según Intermón, una de las autonomías que destina un menor porcentaje de su PIB a ayuda oficial, hasta el punto de que los ciudadanos aportan a las ONGD el doble que sus instituciones (*El País*, 2-9-2000). CIDOB (2000: 162) cifra la ayuda de la Generalitat en 2.343 millones de pesetas, de la que las ONG canalizan 1.225 millones. En el presupuesto de la Generalitat para 1999 (Ley 20/1998, de 29 de diciembre) constaban 1.630 millones de pesetas para actuaciones en el ámbito de la solidaridad internacional realizadas por la propia Administración o por otras entidades que actúan en dicho campo. Gomis (2000) juzga en términos negativos este panorama.

El Departamento de Presidencia de la Generalitat es el organismo responsable de la convocatoria de subvenciones a las ONGD. En 1999, a semejanza de años anteriores, la normativa determinaba una serie de criterios técnicos y requisitos. En concreto, distinguía dos tipos de actuaciones susceptibles de ser subvencionadas: i) proyectos de cooperación en 'países y zonas en vías de desarrollo'; y ii) proyectos destinados a la educación, la formación y la sensibilización de la sociedad catalana. Podían solicitar ayudas para ambas las ONGD de ámbito catalán (con sede social o delegación con establecimiento permanente en Cataluña y que tengan una presencia activa), inscritas en el correspondiente registro del Departamento de Justicia u otros registros oficiales abiertos para idéntica finalidad y que acreditaran debidamente su experiencia y capacidad operativa y estructura o medios suficientes para realizar la labor (debiendo aportar, a tal efecto, una memoria de actividades del ejercicio anterior, una relación de sus efectivos personales -número asociados y miembros colaboradores y organigrama- y un estado de cuentas de la entidad)¹⁰². En caso de haber recibido subvenciones para proyectos de cooperación con anterioridad, era requisito haber cumplido con las obligaciones de la convocatoria (informes de seguimiento durante la ejecución, detalle de los gastos imputables a la Generalitat, memoria final en el plazo previsto, etc.). Como mérito añadido, se valoraba su adhesión a la Federació Catalana d'Organitzacions No Governamentals per al Desenvolupament (o a otros organismos de coordinación de ONG nacionales e internacionales) y la utilización de la lengua catalana en la difusión de sus actividades. En la solicitud de subvención se debía incluir una descripción del proyecto, de los objetivos, propósitos y beneficiarios y de los recursos humanos y materiales empleados, un calendario de ejecución, un estudio de viabilidad y sostenibilidad del mismo y un presupuesto.

Los proyectos de cooperación para el desarrollo debían atender preferentemente a los grupos de población más vulnerables (se cita, en concreto, a mujeres, niños, jóvenes, comunidades indígenas, refugiados y desplazados), procurando que pudieran satisfacer sus necesidades básicas. Se establecían una serie de prioridades geográficas (países o regiones de América Latina, Magreb y

¹⁰² Para obtener subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo, las entidades que concurrían debían acreditar que su constitución legal se había realizado, al menos, en un plazo de dos años. Para los proyectos de educación, formación y sensibilización, el acceso a la convocatoria no quedaba limitado a las ONGD, sino que se extendía a todas las entidades sin afán de lucro inscritas en el registro del Departamento de Justicia u otros registros oficiales y que cumplieran los requisitos previstos.

África subsahariana) y sectoriales (sanidad, alimentación, educación básica y formación de recursos humanos, desarrollo rural integral y apoyo al sector productivo -agropecuario, artesanal, industrial...-, democratización y modernización de las instituciones y fortalecimiento del tejido asociativo local).

Los proyectos de educación, formación y sensibilización, por su parte, debían proponerse como objetivo impulsar en la sociedad catalana, especialmente entre la juventud, los valores de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional y, en general, sensibilizar a la opinión pública; promover la formación y capacitación de voluntarios y profesionales dispuestos a trabajar en el ámbito referido; fomentar el comercio justo y solidario y promover acciones tendentes a la condonación y reducción de la deuda externa de determinados países del Tercer Mundo y que se planteen la salvaguarda de los derechos humanos.

En 1999, la Generalitat de Cataluña, de modo excepcional, también concedió subvenciones a proyectos de reconstrucción de los países centroamericanos afectados por el huracán Mitch, a realizar por ONGD. Las bases de esta convocatoria, semejantes a la anterior en cuanto a requisitos para las ONG (con el añadido de que se estimaba su experiencia en proyectos de ayuda humanitaria y/o reconstrucción y el hecho de contar con personal desplazado en la zona, que permita operar con urgencia), contemplaban como objetivo preferente el siguiente tipo de actuaciones: la rehabilitación de las infraestructuras básicas (vivienda, unidades productivas, suministros energéticos y de agua potable, alcantarillado, redes de comunicación, medios de transporte, establecimientos sanitarios y educativos...) dañadas, la cobertura de las necesidades elementales de las comunidades afectadas y de la población que habita en campamentos y el apoyo organizativo a instituciones locales y a grupos de base que asegure la estabilidad social.

En el referido 1999 se concedieron subvenciones por un importe total de 488.000.000 pesetas (338 millones corresponden a la convocatoria ordinaria y 150 millones a la convocatoria específica para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch). Es de destacar que el volumen global de estas subvenciones, y a diferencia de lo que ha sucedido con las del Estado, no sólo no ha aumentado a lo largo del periodo analizado, sino que mantiene una ligera tendencia a la baja.

Las subvenciones de la Generalitat de Cataluña suelen ser de escasa cuantía. En el citado año, la subvención media por proyecto ascendió a 7.870.968 pesetas (la mayor parte de las subvenciones individuales se sitúa en valores próximos a ella),

cantidad considerablemente inferior al promedio de la Administración del Estado¹⁰³. Al ser el ámbito territorial más reducido, el número de ONG beneficiadas es lógicamente menor (en 1999 fueron 59).

| <i>GENERALITAT DE CATALUÑA</i> | | | |
|--|-------------|-----------------|-------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 |
| Total subvención | 413.000.000 | 393.750.000 | 372.500.000 |
| Núm. ONG subvencionadas | 60 | 67 | 53 |
| Núm. proyectos subvencionados | 71 | 77 | 67 |
| Proyectos subvencionados/ONG | 1,18 | 1,15 | 1,26 |
| Subvención/ONG | 6.883.333 | 5.876.866 | 7.028.302 |
| Subvención/proyecto | 5.816.901 | 5.113.636 | 5.559.701 |
| | 1998 | 1999 | |
| Total subvención | 325.000.000 | 488.000.000 (*) | |
| Núm. ONG subvencionadas | 50 | 59 | |
| Núm. proyectos subvencionados | 55 | 62 | |
| Proyectos subvencionados/ONG | 1,10 | 1,05 | |
| Subvención/ONG | 6.500.000 | 8.271.186 | |
| Subvención/proyecto | 5.909.091 | 7.870.968 | |
| (en PTA) | | | |
| (*) Incluye 150.000.000 PTA que corresponden a la convocatoria para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch | | | |

Cabe mencionar que la Generalitat de Cataluña también concede subvenciones directas a ONG para proyectos de desarrollo, así como a organismos como el ya referido Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

Por otro lado, las cinco ONG más beneficiadas en cada una de las convocatorias de la Generalitat en el periodo 1995-1999 fueron las siguientes¹⁰⁴:

¹⁰³ En la convocatoria de 1999 se determina que la subvención máxima que puede concederse a un proyecto no puede superar los 30 millones de pesetas, salvo en el caso de que el proyecto sea presentado conjuntamente por diversas entidades.

¹⁰⁴ Véase en el 'Apéndice documental' la relación completa de la ONG beneficiarias y la cuantía y características de los proyectos subvencionados en dichas convocatorias en el periodo 1995-1999.

| 1995 | | 1996 | | 1997 | |
|---------------------------|------------|-------------------------------|------------|------------------------------------|------------|
| ONG | Subvención | ONG | Subvención | ONG | Subvención |
| 1 Intermón | 30.000.000 | 1 Intermón | 32.000.000 | 1 Intermón | 30.000.000 |
| 2 Medicus Mundi | 30.000.000 | 2 Medicus Mundi | 26.000.000 | 2 Medicus Mundi | 22.000.000 |
| 3 Vetermón | 19.000.000 | 3 Vetermón | 18.500.000 | 3 Metges Solidaris Catalunya | 21.500.000 |
| 4 Món-3 | 14.000.000 | 4 Manos Unidas | 15.000.000 | 4 CIEMEN | 17.000.000 |
| 5 Manos Unidas | 14.000.000 | 5 Médicos Sin Fronteras | 12.000.000 | 5 SETEM | 16.000.000 |
| | | SETEM | 12.000.000 | | |
| 1998 | | 1999 | | 1999 (convocatoria extraordinaria) | |
| ONG | Subvención | ONG | Subvención | ONG | Subvención |
| 1 Intermón | 28.000.000 | 1 Intermón | 28.000.000 | 1 Intermón | 20.000.000 |
| 2 Manos Unidas | 17.000.000 | 2 Fundació Vicente Ferrer | 18.000.000 | 2 Médicos Sin Fronteras | 20.000.000 |
| 3 As.Cat.Professio. Coop. | 15.000.000 | 3 Servei Solidari i Missioner | 18.000.000 | 3 Entrepobles | 18.000.000 |
| 4 Vetermón | 14.500.000 | 4 PROYDE | 15.000.000 | 4 Pau i Solidaritat | 16.000.000 |
| 5 Medicus Mundi | 13.000.000 | 5 As.Cat.Professio. Coop. | 12.000.000 | 5 As.Juvenil Coop.al Desenv. | 15.000.000 |
| | | Fundació Alfons Comín | 12.000.000 | | |

(en PTA)

Intermón es, en cada una, la ONG que recibe una mayor subvención. Medicus Mundi aparece en cuatro ocasiones entre las cinco primeras (en 1995, en una posición delantera compartida con Intermón; en 1996 y 1997, en segundo lugar) y Manos Unidas y Vetermón tres veces.

Del resto de las ONG estudiadas de modo preferente, cabe señalar que SETEM se halla en todas las convocatorias (a excepción de la extraordinaria de 1999, a la que no concurre) en posiciones adelantadas en la escala de beneficiarias. Algo más retrasada, aunque igualmente ventajosa, es la situación de Ayuda en Acció. Cooperació, en cambio, ocupa en general posiciones intermedias (en 1997 no se le concede subvención, pero es una de las pocas agraciadas en la convocatoria del Mitch). Por último, Médicos Sin Fronteras, pese a que ocupa, por lo común, posiciones relativamente adelantadas (fue, con Intermón, la mayor beneficiaria de la convocatoria extraordinaria de 1999), no recibe subvenciones en 1995 y 1997.

La mayor parte de las subvenciones que concede la Generalitat a las ONG es para la realización de proyectos dirigidos a América Latina, pese a que el porcentaje que resulta es sustancialmente inferior al de las convocatorias de la Administración del Estado. La región subsahariana es el segundo destino¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Véase en el 'Apéndice documental' el destino geográfico de los proyectos subvencionados por la Generalitat de Cataluña en sus convocatorias. Es de destacar que existe un porcentaje

| Distribución geográfica de los proyectos | | | | | |
|--|---------------|---------------|--------------------|---------------|---------------------------------|
| 1995 | núm.proyectos | % | subvención | | subvención/proyecto (en PTA) |
| | | | (en PTA) | % | |
| América Central y Caribe | 12 | 16,90 | 55.100.000 | 13,34 | 4.591.667 |
| América del Sur | 8 | 11,27 | 75.700.000 | 18,33 | 9.462.500 |
| América Latina | 20 | 28,17 | 130.800.000 | 31,67 | 6.540.000 |
| África subsahariana | 9 | 12,68 | 53.800.000 | 13,03 | 5.977.778 |
| Magreb | 5 | 7,04 | 31.250.000 | 7,57 | 6.250.000 |
| Asia | | | | | |
| Oriente Medio | 1 | 1,41 | 2.500.000 | 0,61 | 2.500.000 |
| Europa Oriental | 2 | 2,82 | 17.500.000 | 4,24 | 8.750.000 |
| Cataluña | 5 | 7,04 | 20.000.000 | 4,84 | 4.000.000 |
| sin definición | 29 | 40,85 | 157.150.000 | 38,05 | 5.418.966 |
| TOTAL | 71 | 100,00 | 413.000.000 | 100,00 | 5.816.901 |
| | | | | | |
| 1996 | núm.proyectos | % | subvención | | subvención/proyecto (en PTA) |
| | | | (en PTA) | % | |
| América Central y Caribe | 12 | 15,58 | 61.250.000 | 15,56 | 5.104.167 |
| América del Sur | 9 | 11,69 | 44.500.000 | 11,30 | 4.944.444 |
| América Latina | 21 | 27,27 | 105.750.000 | 26,86 | 5.035.714 |
| África subsahariana | 11 | 14,29 | 62.500.000 | 15,87 | 5.681.818 |
| Magreb | 3 | 3,90 | 14.000.000 | 3,56 | 4.666.667 |
| Asia | 1 | 1,30 | 5.500.000 | 1,40 | 5.500.000 |
| Oriente Medio | | | | | |
| Europa Oriental | 4 | 5,19 | 10.500.000 | 2,67 | 2.625.000 |
| Cataluña | 11 | 14,29 | 41.750.000 | 10,60 | 3.795.455 |
| sin definición | 26 | 33,77 | 153.750.000 | 39,05 | 5.913.462 |
| TOTAL | 77 | 100,00 | 393.750.000 | 100,00 | 5.113.636 |
| | | | | | |
| 1997 | núm.proyectos | % | subvención | | subvención/proyecto (en PTA) |
| | | | (en PTA) | % | |
| América Central y Caribe | 17 | 25,37 | 77.350.000 | 20,77 | 4.550.000 |
| América del Sur | 14 | 20,90 | 69.000.000 | 18,52 | 4.928.571 |
| América Latina | 31 | 46,27 | 146.350.000 | 39,29 | 4.720.968 |
| África subsahariana | 18 | 26,87 | 122.100.000 | 32,78 | 6.783.333 |
| Magreb | 3 | 4,48 | 19.000.000 | 5,10 | 6.333.333 |
| Asia | 2 | 2,99 | 16.000.000 | 4,30 | 8.000.000 |
| Oriente Medio | | | | | |
| Europa Oriental | 3 | 4,48 | 13.000.000 | 3,49 | 4.333.333 |
| Cataluña | 6 | 8,96 | 36.000.000 | 9,66 | 6.000.000 |
| sin definición | 4 | 5,97 | 20.050.000 | 5,38 | 5.012.500 |
| TOTAL | 67 | 100,00 | 372.500.000 | 100,00 | 5.559.701 |

relativamente elevado de indefinición en el destino como consecuencia de la ausencia de detalle en el texto de las resoluciones a través de la que se conceden dichas subvenciones.

| 1998 | | | | | |
|---|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------------------------|
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 13 | 23,64 | 74.500.000 | 22,92 | 5.730.769 |
| América del Sur | 11 | 20,00 | 75.000.000 | 23,08 | 6.818.182 |
| América Latina | 24 | 43,64 | 149.500.000 | 46,00 | 6.229.167 |
| África subsahariana | 12 | 21,82 | 87.500.000 | 26,92 | 7.291.667 |
| Magreb | 4 | 7,27 | 23.000.000 | 7,08 | 5.750.000 |
| Asia | 1 | 1,82 | 3.000.000 | 0,92 | 3.000.000 |
| Oriente Medio | | | | | |
| Europa Oriental | 1 | 1,82 | 3.000.000 | 0,92 | 3.000.000 |
| Cataluña | 9 | 16,36 | 40.500.000 | 12,46 | 4.500.000 |
| sin definición | 4 | 7,27 | 18.500.000 | 5,69 | 4.625.000 |
| TOTAL | 55 | 100,00 | 325.000.000 | 100,00 | 5.909.091 |
| | | | | | |
| 1999 (*) | | | | | |
| | núm.proyectos | % | subvención (en PTA) | % | subvención/proyecto (en PTA) |
| América Central y Caribe | 24 | 38,71 | 238.500.000 | 48,87 | 9.937.500 |
| América del Sur | 10 | 16,13 | 76.500.000 | 15,68 | 7.650.000 |
| América Latina | 34 | 54,84 | 315.000.000 | 64,55 | 9.264.706 |
| África subsahariana | 9 | 14,52 | 60.000.000 | 12,30 | 6.666.667 |
| Magreb | 2 | 3,23 | 11.000.000 | 2,25 | 5.500.000 |
| Asia | 2 | 3,23 | 24.000.000 | 4,92 | 12.000.000 |
| Oriente Medio | | | | | |
| Europa Oriental | 3 | 4,84 | 19.300.000 | 3,95 | 6.433.333 |
| Cataluña | 6 | 9,68 | 30.700.000 | 6,29 | 5.116.667 |
| sin definición | 6 | 9,68 | 28.000.000 | 5,74 | 4.666.667 |
| TOTAL | 62 | 100,00 | 488.000.000 | 100,00 | 7.870.968 |
| (en PTA) | | | | | |
| (*) Incluye la convocatoria para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch | | | | | |

Los presupuestos de la Unión Europea -que concede el 55% de toda la ayuda pública internacional al desarrollo, que representa el 0,34% de su PIB- también incluyen, desde 1976, partidas para subvencionar (cofinanciar) a las ONGD para la realización de proyectos de cooperación (en 1979 empezaron a concederse subvenciones para acciones de sensibilización de la opinión pública). Por su volumen, los fondos comunitarios tienen cada vez más importancia en las estrategias de financiación de algunas de las mayores ONG europeas que acuden a las convocatorias. Se estima que alrededor del 15% del presupuesto comunitario que se

dedica a la cooperación exterior -más de 1.000 millones de euros anuales- se canaliza a través de las ONG¹⁰⁶.

No obstante, son varias las líneas de financiación y diversas las actuaciones susceptibles de ser subvencionadas. Ortega Carpio (1994: 237-45) distingue los siguientes tipos de subvenciones: i) a proyectos en países en vías de desarrollo y a acciones de sensibilización; ii) a proyectos de ayuda alimentaria; iii) a proyectos de emergencia; iv) a proyectos dirigidos a países o regiones objetivo; y v) ayudas específicas.

Para coordinar la actividad de la Unión Europea en el campo de la asistencia humanitaria, fue creada, en 1992, la European Community Humanitarian Office (ECHO). Su objetivo es el de proporcionar ayuda a las víctimas de las catástrofes naturales o causadas directamente por el hombre, a través de la colaboración con ONG y agencias de la Naciones Unidas y organismos internacionales (ACNUR, OMS, UNICEF...), que son los encargados de intervenir sobre el terreno. En 2000, ECHO tenía suscritos contratos de cooperación con alrededor de 180 ONG, 14 de las cuales son españolas (ACSUR-Las Segovias, Acción Contra el Hambre, Asociación Navarra Nuevo Futuro, Cáritas Española, Cruz Roja Española, Farmacéuticos Sin Fronteras, Intermón, Médicos del Mundo-España, Médicos Sin Fronteras-España, Medicus Mundi-España, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Nous Camins, Paz y Tercer Mundo y Solidaridad Internacional)¹⁰⁷. En este mismo año, su presupuesto ascendió a unos 473 millones de euros (78.701 millones de ptas), de los que aproximadamente el 30% revertieron en países de la ACP¹⁰⁸.

¹⁰⁶ El Fondo Europeo para el Desarrollo, sin embargo, destina un 30% de las ayudas a infraestructuras y sólo un 3% a servicios sociales básicos. Además, la necesidad de recursos para la reconstrucción de los Balcanes está motivando un descenso de la ayuda comunitaria para los países pobres. Los fondos previstos para 2001 destinados a los países del sur del Mediterráneo se reducen un 13%. En los casos de Latinoamérica, Asia y África y en lo que se refiere a la ayuda humanitaria, el descenso se sitúa entre el 11% y el 2% (*El País*, 7-11-2000).

¹⁰⁷ ECHO suscribió, en 2000, cerca de 800 contratos para la realización de acciones, cifra inferior a la de años anteriores (en 1997 fueron 1.309; en 1998, 1.416; y en 1999, 1.288). Los organismos de Naciones Unidas, a título individual, fueron quienes captaron un mayor volumen de recursos. Al margen de las entidades que componen, a nivel internacional, Cruz Roja, la primera ONG beneficiaria fue Action Contre la Faim (Francia), que recaudó en el citado año 17,5 millones de euros, situándose a continuación Oxfam (Reino Unido), con 10,6 millones de euros. La ONG española que recibió más ayudas fue el MPDL, con 6 millones de euros (ECHO, 2000).

¹⁰⁸ Países de África, el Caribe y el Pacífico, firmantes de los convenios de Lomé, con los que la Unión Europea mantiene un trato preferencial.

A nivel europeo, la participación de las ONG de los distintos países en los fondos comunitarios ha sido hasta la fecha muy desigual. Las ONG españolas no lograron acceder a ellos hasta 1986 y, pese a que los ingresos de esta procedencia -según datos de la CONGDE (2000)- ascendieron en 1998 a 8.555.597.680 pesetas (5.322.613.419 pesetas corresponden a ECHO), es aún relativamente escaso el número de las que han podido disfrutar de los mismos. Ni siquiera han podido destacar Intermón -al menos hasta su integración en OXFAM- y Manos Unidas. Ortega Carpio (1994: 242-3), para explicar esta desventaja, aduce la complejidad de los procedimientos a cumplir para obtener una subvención (en concreto, se refiere a dificultades metodológicas en la formulación de los proyectos, para las que no han estado suficientemente preparadas nuestras ONG) y, especialmente, el hecho de que la administración comunitaria tienda a valorar el potencial y la capacidad de las entidades solicitantes a través de su trayectoria previa y del volumen de su presupuesto y la diversificación de sus ingresos (la historia de las ONG de nuestro país, en general, es corta y su experiencia reducida; además, éstas carecen, en gran medida, de recursos alternativos y dependen estrechamente de los presupuestos públicos). Hay, por supuesto, excepciones: por ejemplo, el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) recibió, en 1997, 1.229.144.000 ptas (el 72,6% de su presupuesto de ingresos) de la Unión Europea; ACSUR-Las Segovias, 1.066.511.000 ptas (el 38,3% de sus ingresos); Cruz Roja Española, 731.950.000 ptas (42,1%); y Acción Contra el Hambre, 674.826.160 ptas (65%) [CONGDE, 1999a]¹⁰⁹. Otras pequeñas ONG también han conseguido llegar a captar fondos comunitarios: es, por ejemplo, el caso de ECOE o el ya citado de Nous Camins. Pese a la modestia de los ingresos recibidos (8.400.000 ptas y 28.833.043 ptas, respectivamente, en 1998), éstos representan un porcentaje considerable de su presupuesto (39,6% y 21,3%) [CONGDE, 2000].

¹⁰⁹ Compárense estas cifras con las que corresponden a los ingresos comunitarios percibidos por Intermón (199.000.000 ptas), Manos Unidas (383.154.361 ptas), Médicos Sin Fronteras-España (136.546.000 ptas), que en términos porcentuales suponen aproximadamente el 5% de sus respectivos presupuestos, o por Medicus Mundi-España (195.639.000 ptas, que representan el 9,5% de sus ingresos) [CONGDE, 1999a].

Post Scriptum

En 2001 se han aprobado unas nuevas bases para la concesión de ayudas a ONG¹¹⁰, con las que el ejecutivo busca reordenar el sector, favoreciendo la concentración y potenciando la estabilidad, que han puesto fin al viejo modelo de financiación. La tradicional convocatoria anual proyecto a proyecto ha sido sustituida por otra que prevé planes a medio y largo plazo. Se distinguen tres tipos de actuaciones: 'proyectos', 'programas' y 'estrategias'.

Los denominados 'proyectos' de cooperación son, más o menos como hasta ahora, acciones diseñadas para lograr un objetivo específico de desarrollo en un período máximo de treinta meses. La cuantía de la subvención, que sigue básicamente el esquema actual, no podrá superar los 150 millones de pesetas por proyecto.

Los llamados 'programas', cuya duración máxima será de tres años, tienen un objetivo más estructural. Para ellos están previstas subvenciones anuales que no podrán superar los 500 millones de pesetas ni ser inferiores a 150 millones (la cantidad total otorgada a cada ONG no podrá sobrepasar los 800 millones; aquellas ONG que hayan recibido financiación por medio de programas también podrán recibir subvenciones para proyectos hasta un máximo de 100 millones anuales).

No obstante, las condiciones para acceder a esta financiación serán más restrictivas, ya que se exigirá que las ONG que acudan a las convocatorias cuenten al menos con seis años de experiencia y que, durante este período, hayan obtenido subvenciones de la Administración del Estado por una cuantía mínima acumulada de 600 millones de pesetas o recursos financieros privados de 3.000 millones.

Por último, las 'estrategias de cooperación' son planes de envergadura, con una duración de cuatro años, para los que las ONG podrán llegar a recibir una subvención máxima anual de 1.000 millones de pesetas (el mínimo se establece en 500 millones). Las entidades adjudicatarias no podrán recibir otras ayudas en concepto de programas o de proyectos -salvo en situaciones excepcionales. Como en el caso anterior, para acceder a este tipo de financiación, las ONG que concurren a la convocatoria deberán haberse constituido al menos seis años antes y haber

¹¹⁰ Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 31 de enero de 2001.

acumulado subvenciones públicas durante el mismo período por una cuantía mínima de 2.000 millones de pesetas u obtenido financiación privada de 10.000 millones¹¹¹. También se exige, como en el resto de las situaciones, disponer de una implantación social suficiente, que se valorará en función del número de voluntarios, socios, colaboradores o donantes de que dispongan.

Aunque las ONG, en general, han juzgado positivamente esta normativa, no por ello dejan de recelar. En especial, se teme el apartado en el que se manifiesta que “las acciones que se subvencionen deberán complementar las emprendidas por la cooperación oficial española”. En tal sentido, I. Carreras, director general de Intermón, adelantaba lo siguiente:

Los puntos de acuerdo son muchos, el plan es un gran avance. Sin embargo, esperamos poder seguir siendo ONG, es decir, que se mantenga nuestra independencia y capacidad de iniciativa. No somos subcontratas del Gobierno ni queremos serlo. Se debe mantener la autonomía que tenemos para realizar nuestros propios proyectos. Es justo que, si dan subvenciones, busquen puntos de contacto entre las organizaciones y la Administración, pero esto no significa sumisión (*El País*, 14-1-2001).

La concesión de ayudas a las estrategias de cooperación para los próximos cuatro años sólo ha beneficiado a siete ONG, las únicas que reunían los requisitos exigidos: Cruz Roja (2.655 millones de ptas), Cáritas (2.329), Intermón (2.199), CODESPA (2.193), Promoción Social de la Cultura (2.184), Ayuda en Acción (2.007) y Solidaridad Internacional (2.001)¹¹².

¹¹¹ La Resolución de 20 de febrero de 2001, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convoca el concurso para la concesión de ayudas y subvenciones a las ONGD, correspondientes a 2001, establece que de los fondos disponibles se destinará un máximo del 30% para estrategias de cooperación; un máximo del 45% para programas -más el monte sobrante, si lo hubiera, de los fondos destinados a estrategias; y un mínimo del 25% para las subvenciones de proyectos.

¹¹² Intermón ha denunciado que la cantidad recibida está un 30% por debajo de sus previsiones y lo ha vinculado al hecho de no haber apoyado al gobierno en el Consejo de Cooperación. Carreras, en declaraciones a *El País* (8-5-2001), manifiesta que “la calidad de nuestro trabajo está contrastada por diferentes tipos de gobierno, pero ahora parecen reinar otros argumentos políticos, y da la impresión que el gobierno no acepta que una ONG sea no gubernamental. Se valoran ONG de trabajo abnegado y callado, pero no como la nuestra, que quiere promover un cambio y mejoras políticas en el Tercer Mundo. Pero el 70% de nuestros 6.500 millones de presupuesto son fondos privados, así que salvamos nuestra autonomía”.

5. El control social de las ONG

Parece que cada vez un mayor número de personas empieza a preguntarse si las ONG son verdaderamente eficaces y si gastan sus recursos del modo más adecuado¹¹³. Asimismo, a nivel social empieza a extenderse la sospecha -ya comentada- de que algunas ONG pudieran haber nacido sólo para acaparar subvenciones públicas; o de que únicamente existirían para 'salir en la foto' o *coquetear* con el poder político¹¹⁴. Aunque en muchos casos estas percepciones puedan ser infundadas, podrían acabar empañando la imagen de honestidad que aún goza el sector.

Por todo ello, abundan las voces, desde el exterior de las ONG y también desde su interior, que reclaman que exista una mayor transparencia en las cuentas y actividades de las mismas, que se muestren abiertamente a la opinión pública para que ésta pueda conocer quién las financia, quiénes colaboran con ellas, quiénes se benefician de su labor, etc. Estas mismas voces, además, demandan que el mensaje publicitario que difundan sea *honesto*, esto es, que se evite la simplificación, manipulación o distorsión de los contenidos.

Las administraciones públicas imponen a las ONG que se benefician de su financiación el cumplimiento de determinadas normas. Éstas, sin embargo, atañen más a la utilización de los recursos que a otro tipo de consideraciones éticas. Así, la Unión Europea cuenta con reglamentos que obligan a las entidades que colaboran en

¹¹³ Sogge (1996b: 157-8) revela los resultados de un estudio holandés que así lo atestigua. V. p.p. 24.

¹¹⁴ No sólo habría motivos para dudar del carácter 'no gubernamental' y apartidista de las mismas si se atiende al origen público de una parte considerable de sus recursos o a su actividad subsidiaria del Estado en materia de política social; también si se observa que algunas de las mayores ONG europeas han mantenido posiciones próximas a las de sus gobiernos en episodios recientes (por ejemplo, demorando la intervención cuando los hutu perpetraban las matanzas de Ruanda o, con posterioridad, tomando partido en el conflicto de los Balcanes).

sus programas de desarrollo o ayuda humanitaria a someterse a auditorías externas para comprobar que han hecho buen uso de los fondos recibidos. Por otra parte, la SECIPI, mediante la Resolución de 26 de mayo de 1997, regula los procedimientos para la justificación y control del gasto de los proyectos de cooperación subvencionados¹¹⁵. En concreto, establece que la ONG agraciada deberá presentar, cuando sea requerida para ello por los órganos de la Administración, los documentos justificativos del gasto que se precisen (títulos de adquisición o arrendamiento de terrenos o inmuebles; contratos de suministros y facturas de compras de bienes, equipos y servicios en España, en el país de ejecución del proyecto o en un tercero; contratos de trabajo y nóminas del personal expatriado...).

Códigos de conducta

Por fortuna, muchas ONG se están dotando de códigos éticos que regulan sus actuaciones. La CONGDE obliga a todas las entidades adheridas a aceptar las normas de conducta que aprobaron en la asamblea general extraordinaria de 25 de octubre de 1997. Tomando en algunos aspectos como modelo -particularmente en lo que atañe a la publicidad- el denominado 'Código de conducta, imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo', adoptado en 1989 por la asamblea general del comité de enlace de las ONGD ante la Comunidad Europea¹¹⁶, el código de la CONGDE se

¹¹⁵ A través de la Resolución de la SECIPI de 22 de mayo de 1997 se establece el procedimiento para la presentación de los informes de seguimiento y finales de dichos proyectos. V. p.p. 80.

¹¹⁶ Este código, tras conminar a las ONGD del Norte a "hacer un examen de conciencia sobre su trabajo (...)" y a "dar voz al Tercer Mundo en la elaboración de los mensajes y de las imágenes", recomienda "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 tratada como un ser humano y las informaciones (...) deben presentarse de modo que se preserve su identidad cultural y su dignidad. 3. Los testimonios de las personas interesadas deben ser utilizados con preferencia a las interpretaciones de un tercero. 4. Debe ponerse de relieve la capacidad de la gente para hacerse cargo de sí misma. 5. El mensaje debe ser concebido de manera que evite toda globalización y generalización en la mente del público. 6. Deben aparecer claramente reflejados los obstáculos internos y externos al desarrollo. 7. Debe subrayarse la interdependencia y corresponsabilidad internacional en el

encarga de definir la identidad de las ONGD, sus campos de trabajo, los criterios generales de actuación y de organización interna y las pautas a seguir en materia de comunicación y en cuanto al uso de imágenes.

El documento aprobado precisa, entre otros aspectos, que una ONG debe reunir las siguientes características identitarias:

- Ser una organización estable que dispone de un mínimo grado de infraestructura. No se trata de campañas, ni de simples actividades espontáneas (...).
- No poseer 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. (...)
- Poseer respaldo y presencia social. (...) Este respaldo social se manifiesta de diversas formas: el apoyo económico mediante donaciones o cuotas; la capacidad de movilizar trabajo voluntario; la participación activa en redes con presencia social, el contacto con otras organizaciones locales, etc.
- Tener independencia. (...) [Debe] tener autonomía institucional y decisoria respecto de cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la institución. (...) [No debe estar sujeta] a ningún control o dependencia orgánica u organizativa de entidades públicas o grupos empresariales; [debe] poseer capacidad de fijar libremente sus objetivos, estrategias, elección de contrapartes, etc. (...) Las ONGD con algún tipo de relación de dependencia con otras instituciones (tales como partidos políticos, instituciones religiosas, sindicatos, empresas...) deberán hacer pública dicha relación (...).
- Poseer recursos, tanto humanos como económicos, que provienen de la solidaridad, de donaciones privadas, de trabajo voluntario o semejantes.
- Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramientos de sus cargos (...).
- Ser transparentes en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos. Esto supone la obligación de publicar documentación cuantitativa y cualitativa,

mal-desarrollo. 8. Las causas de la miseria (políticas, estructurales, naturales) deben ser expuestas en el mensaje, descubriendo al público la historia y la situación real del Tercer Mundo (...). 9. El mensaje debe evitar toda clase de discriminación (racial, sexual, cultural, religiosa o socio-económica). 10. [L]as mujeres (...) son presentadas más a menudo como víctimas dependientes o, peor aún, son completamente olvidadas (...) La mejora de las imágenes, utilizadas (...) en general, 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" (texto reproducido de Ortega Carpio [1994: 82-4] y de Martínez Sánchez [1998: 183-4]).

así como facilitar el control externo de sus actividades y recursos (CONGDE, 1998b).

Al abordar los criterios generales de organización de las ONGD, el código de conducta de la CONGDE insiste en destacar la necesidad de transparencia en la gestión.

Las ONGD, como organizaciones al servicio de la sociedad, deben facilitar a todo aquel que lo solicite información periódica sobre sus líneas de actuación, programas, objetivos, formas de obtención de 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 (CONGDE, *op. cit.*).

El redactado prosigue declarando que

Toda la actividad de captación de fondos que realicen las ONGD se ajustará al marco legal, así como a los principios establecidos [en el código].

Todas las actividades de captación de fondos 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 trabajen.

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 (CONGDE, *ibid.*).

La comunicación para las ONGD debería ser -de acuerdo con el citado código- un instrumento de sensibilización y educación para el desarrollo y no un medio a utilizar para la captación de fondos. En tal sentido, serviría para “promover la toma de conciencia sobre los problemas del desarrollo; conocer y comprender las causas de la pobreza y sus posibles soluciones (...); [y] aumentar la voluntad de participación ciudadana en los procesos de cooperación para el desarrollo (...)”. Para ello, las ONGD, en su trabajo de comunicación, han de respetar las siguientes pautas:

Propiciar el conocimiento objetivo de la realidad de los países del Sur. Situar como protagonistas de la comunicación a las personas, las situaciones y los pueblos del Sur y no a las ONGD y a sus miembros. Mostrar absoluto respeto por la dignidad de las personas y de los pueblos. Destacar siempre valores “radicales” de las ONGD como son la justicia, la solidaridad y la responsabilidad. Promover la participación activa de las personas en la comunicación. Ser rigurosos en todos los trabajos de comunicación (...). Evitar los mensajes e imágenes catastrofistas, idílicas, generalizadoras y discriminatorias [y] (...) que expresan una superioridad del Norte y/o que presentan a la gente del Sur como objetos de nuestra pena y no como socios en el trabajo conjunto de desarrollo. Promover la consulta a las organizaciones del Sur respecto de los mensajes a transmitir sobre su realidad. Facilitar el acceso a los medios de comunicación a los protagonistas del Sur. Fomentar los mensajes que promuevan cambios de actitudes individuales y sociales en el Norte, que hagan posible un cambio real en el Sur (CONGDE, 1998b).

La CONGDE también ha constituido recientemente un grupo de trabajo con el encargo de fijar normas para aceptar o rechazar financiación de las empresas, de las que se espera que proporcionen en el futuro unos recursos que deberán permitir a las ONG mantener la independencia respecto a los gobiernos. Se ha elaborado un documento orientativo en el que se excluye participar en campañas que fomenten el consumo de tabaco o de alcohol destilado (aun siendo ‘legales’, no se consideran ‘legítimas’)¹¹⁷.

La Federació Catalana d’ONG per al Desenvolupament, a su vez, también cuenta, desde el 26 junio de 1997, con su propio código deontológico, cuyo contenido guarda semejanzas con el anterior. En él se declara que las ONGD siempre deben distinguir, claramente y de modo explícito, entre mensajes publicitarios orientados a la captación de fondos y aquellos otros mensajes destinados a la educación, formación y sensibilización sobre la situación del Tercer Mundo o sobre aspectos de las relaciones Norte-Sur (Federació Catalana d’ONG per al Desenvolupament, 1997).

¹¹⁷ En el sentido apuntado, el presidente de Médicos Sin Fronteras-España declaraba en una entrevista publicada en *El País Semanal* (16-4-2000): “No demonizamos las contribuciones que vienen de las empresas privadas. No somos puristas. Cualquier dinero es aceptable siempre que no merme la independencia de la organización. Es la condición”. Por su parte, la CONGDE se advertía, en boca de su entonces presidente, de algunos de los peligros de la financiación empresarial: “[R]echazamos iniciativas como el Fondo Fortuna, por vincular tabaco y solidaridad. Urge el debate, porque ahí están las empresas de transgénicos, o las que usan otras como pantallas para vender armas” (*El País*, 17-5-2000).

Sin embargo, al margen de los grandes enunciados, es indudable que la publicidad sirve en realidad a un único propósito: recaudar fondos -o, si se desea, 'vender' un producto que proporciona ingresos (para propósitos educativos, seguramente resulta más indicado el material didáctico). Los códigos de conducta, no obstante, acotan la actividad publicitaria/recaudatoria, le fijan límites: desde una perspectiva ética, no todo es aceptable para promover la donación.

¿Cumplen todas las ONG con estas recomendaciones? Bruneau (1996b: 239-40) comenta que aun cuando exista un código de conducta creíble -condición imprescindible-, hay quien duda -y entre las ONG que mantienen una posición más dubitativa está, según Descarpentris (1996: 249-50), Médecins Sans Frontières-, de que el sector verdaderamente pueda llegar a controlarse a sí mismo. Además, aquél considera que el autocontrol sólo es posible en la medida en que las ONG cuenten, en su seno, con formas de organización auténticamente democráticas (ello hipotéticamente sería factible cuando la ONG adopta la forma jurídica de asociación, pero en cambio sería más difícil, por causas imputables a su estructura interna, cuando se trata de una fundación)¹¹⁸. Por otra parte, Fisas (1998), centrando su atención no ya en aspectos formales sino de contenido, piensa que muchas ONG *fallan* tanto en los mensajes publicitarios como en las propias directrices internas. Por ejemplo, a su entender,

[n]o parece tolerable que a estas alturas se financien proyectos integrales a través del reclamo del apadrinamiento individual ("ponga un pobre en su casa", la compasión "todo a cien"), ocultando la naturaleza de los conflictos (todavía hay algunas peticiones de ayuda a Sudán que presentan el tema como si fuera una catástrofe natural), o haciendo ver que la miseria estructural puede solucionarse definitivamente aumentando la ayuda al desarrollo o multiplicando pequeños proyectos (...).

Al estudiar en una sección anterior la imagen de las ONG¹¹⁹ ya se han analizado extensamente las técnicas publicitarias empleadas. Pese a que casi huelgan más comentarios en relación a la probidad de los mensajes que se difunden, creemos que son suficientemente reveladores las siguientes reflexiones de la directora

¹¹⁸ Bruneau (1996b: 240) elogia la apuesta de Médecins du Monde de constituir un comité de donantes. Este órgano consultivo, compuesto por quince personas designadas anualmente en una asamblea general de donantes, se reúne una vez al mes y examina el funcionamiento de la organización y constata, desplazándose sobre el terreno, la cualidad de las intervenciones.

¹¹⁹ Véase el apartado sexto del capítulo 4.

de Ayuda en Acción, que reproduce Martínez Sánchez (1998: 182-3), en las que se reflejan algunas de las contradicciones en que incurren las ONG:

[H]ay grandes batallas en esta casa porque todos los de Ayuda en Acción queremos hacer otra publicidad, pero al final, te encuentras con la disyuntiva. Hemos hecho anuncios contando qué es Ayuda en Acción. Damos una imagen buenísima, pero no conseguimos recursos (...). El público que tenemos es el que tenemos y no el que queremos tener. (...) La imagen de Ayuda en Acción es sensibilera, emotiva; no nos gusta que esto sea así. Pero sí tenemos una contradicción y sí tenemos un problema. ¡Ojo!, hay organizaciones que no tienen nada que ver con la infancia y utilizan la imagen de la infancia porque al final no les queda otra, porque al público no le mueves con otra cosa. Tenemos una imagen que no tiene nada que ver con lo que hacemos, y no hemos sabido resolverlo aún.

Este problema lo tenemos casi todos. Llega un momento en que nos vemos arrastrados a dar una imagen que no es la que queremos dar. Pero, ¿qué precio pagas por la imagen que quieres dar?: tener menos proyectos y que la comunidad se quede esperando a que la sociedad del Norte reaccione ante una serie de mensajes.

Cabe añadir que, en 2001, la asamblea de la CONGDE se ha planteado expulsar de su seno a ANESVAD porque, en palabras de M. Usino, recién elegida nueva presidenta de la Coordinadora,

[S]u estilo publicitario chocaba con el código y con el mandato del Comité de Enlace de la Comisión Europea. Simplemente lo que sucede es que las imágenes sobre la gente del Sur deben respetar la dignidad de esa gente, y no crear confusión, no utilizar tácticamente la compasión. Aspiramos a una solidaridad, claro, pero una solidaridad reflexiva. En el caso de ANESVAD, hemos acordado que el Comité de Seguimiento trabajará con ellos para verificar si, en la práctica, su estilo de publicidad se adecúa al código ético (*El País*, 16-4-2001).

También se ha reprobado la decisión de la Fundación Cánovas del Castillo y de CIPIE de acudir a la convocatoria de Fortuna 2000, al considerar que asocian su nombre al de una marca que comercializa un producto -como el tabaco- nocivo para la salud.

Por otra parte, en lo que respecta a la transparencia en las cuentas y actividades, nuestro trabajo de campo nos ha revelado que, en general, las ONG tienen ciertos reparos en mostrarlas a personas ajenas a las mismas -en nuestro caso, y dada nuestra condición, acaso imaginando que pudiéramos fiscalizarlas. Ello

de ningún modo debe llevar a interpretar que existan bolsas de fraude o incumplimientos manifiestos de la normativa, sino sobre todo que ciertas organizaciones no se han acabado de habitar a su dimensión *pública*. Medicus Mundi fue la única de las entidades examinadas que no puso ningún tipo de objeción a nuestras peticiones. Otras nos facilitaron documentos excesivamente resumidos (tales como las memorias anuales que remiten -normalmente previa solicitud- a sus socios, en las que figura un estado de cuentas) y que, en algunos casos, pretendían hacer pasar como confidenciales. Nuestra solicitud de información tan solo no obtuvo respuesta de Manos Unidas¹²⁰.

¹²⁰ La falta de respuesta pudo estar motivada, en parte, por la crisis interna sufrida por esta organización, que se cerró con el abandono de destacados miembros de su directiva -así como de numerosos voluntarios- por desavenencias con la Conferencia Episcopal (*El Mundo*, 20-11-2000).