

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

UNA CRÍTICA ANTROPOLÓGICA A LAS FORMAS DE COOPERACIÓN

CONCLUSIONES

En los últimos años, especialmente tras el impacto que ha tenido en la opinión pública la difusión por los *mass media* de algunas catástrofes humanas (Etiopía, Somalia, Ruanda o Centroamérica), la cooperación al desarrollo y, con ella, las ONG, han alcanzado cotas de popularidad. Los ‘voluntarios’ expatriados (y en particular médicos y enfermeras), junto a los miembros de las tropas internacionales de intervención, han llegado a ser idealizados, siendo imaginados por mucha gente como personas intrépidas, valerosas y entregadas que, aún a costa de arriesgar sus propias vidas, son capaces de hacer frente a cualquier situación y cicatrizar todas las heridas. La aceptación general de que ‘hay que hacer alguna cosa’, de que no es posible permanecer impasibles ante la gravedad de los problemas del Tercer Mundo, ha convertido la cooperación en una referencia inevitable al abordar cualquier programa de acción para hallar soluciones. Ridao (1996) advierte que uno de los efectos colaterales que parece que se están produciendo es, precisamente, el de trasladar “la cooperación al desarrollo desde el ámbito de los imperativos éticos al de lo políticamente correcto”¹, corriendo un tupido velo sobre se está haciendo en la realidad.

Sin embargo, esta realidad no es, ni mucho menos, idílica. La cooperación al desarrollo no ha podido cumplir los grandes objetivos que inicialmente se planteaba. De ningún modo el trabajo realizado ha podido repercutir en el desarrollo de aquellos países calificados de ‘subdesarrollados’ o ‘en vías de desarrollo’ (de hecho, ni siquiera existiría un auténtico modelo de desarrollo para ellos). Como señala Ferguson (1990: 16), **no ha conseguido reducir significativamente la pobreza y tampoco ha podido introducir nuevas relaciones de producción (capitalistas o de cualquier otra clase) o promover transformaciones económicas mínimamente relevantes:**

¹ A través de la cooperación, la superioridad tecnocientífica y financiera se transfiere al ámbito de lo ético (‘puesto que *podemos* ayudar, lo hacemos’). Pero para Ridao (1996), “[l]a consolidación del discurso humanitario [supone], en definitiva, la consagración de un simple instrumento como algo virtuoso en sí mismo”.

cuanto más, ha pasado a ser un eufemismo que designa **un modelo de caridad institucionalizada, que se ha limitado a programas asistenciales** -que no siempre han tenido éxito- destinados a cubrir unas pocas necesidades urgentes.

La permanente reivindicación de mayores presupuestos, la demanda de donaciones a los ciudadanos explotando su mala conciencia, no representan más que una salida adelante. En efecto, las actitudes de quienes han participado de uno u otro modo en el fiasco oscilan -en palabras del propio Ridaó (1996)- “entre el candor, el voluntarismo o la ceguera de algunas organizaciones internacionales, capaces de proclamar que el camino que resta hasta alcanzar el desarrollo es menor que el recorrido hasta ahora, y la de quienes admiten el fracaso no al objeto de cuestionar el sentido de lo que se ha venido haciendo durante cuatro décadas, sino con el solo propósito de encarecer las virtudes de una nueva o no tan nueva doctrina o aproximación”. Las mismas críticas vertidas por las ONG hacia cierto tipo de cooperación institucional son un síntoma de la falta de expectativas de sus propios proyectos.

Probablemente las raíces de la demostrada ineficacia hayan de buscarse **no ya en la falta de medios y en la escasez de recursos, sino en la propia esencia de la ayuda**: ello, para empezar, obliga a cuestionar esta noción y conceptos tan fundamentales como ‘desarrollo’ y ‘subdesarrollo’. En el capítulo 1 se ha profundizado en la idea de ‘desarrollo’, que siempre se define en términos positivos, constatando que posee un acusado **contenido economicista y etnocentrista y que, por consiguiente, resulta extraño para muchas culturas**; y en la de ‘subdesarrollo’, que sólo se puede definir en términos negativos, esto es, como ‘todo lo que no es desarrollo’. Asimismo, en el capítulo 2, nos hemos aproximado a la idea de ‘cooperación’ y se ha examinado **el tipo de prácticas que imponen los proyectos, poco acordes a las necesidades y posibilidades de las sociedades que supuestamente se benefician de ellos**. En efecto, el proyecto de desarrollo, que incorpora un cuerpo de conocimientos legitimados por su supuesta capacidad de transformación social, no sólo tiende a subestimar todo aquello que no es constitutivo de su naturaleza, sino, a su vez, a sobrestimar el impacto real de sus actuaciones (hasta el punto de considerar a menudo que la misma historia de progreso se inicia en el propio proyecto), obviando que éste no interviene en el vacío, sino en un medio específico que ya ha sido objeto de intervenciones precedentes -y, por lo general, de modo continuado- por parte de quienes lo habitan.

Pese a que en el curso de nuestro trabajo de campo acaso no hayamos visitado *in situ* suficientes proyectos en fase de realización para poder llegar a conclusiones definitivas, las impresiones obtenidas, unidas a numerosos estudios documentales citados a lo largo de estas páginas, nos llevan a pensar que **aunque las ONG traten de acercar los proyectos a sus beneficiarios y propongan emplazar en ellos a la población y contemplar su cuerpo de conocimientos, no dejan de actuar desde la lógica del discurso del desarrollo, de compartir sus paradigmas -a saber, sus argumentos, sus prácticas y sus mismos objetivos** (Gardner y Lewis, 1996: 126). Recogiendo la expresión de Escobar (1995), la 'arquitectura de la formación discursiva' continúa, pese a todo, siendo la misma, porque está implícita en la propia idea de proyecto.

Así, **la progresiva adopción por parte de los cooperantes de tecnologías participativas que se proponen transferir el protagonismo a las bases ('grassroots') no supone, en la práctica, una superación de las aproximaciones jerárquicas ('top-down')**. Se mantiene la frontera jerárquica indeleble que opone al 'experto' y a la población local y que convierte a ésta última en ignorante aun en aquellas esferas de su propia vida que necesariamente conoce mejor que nadie². Ni siquiera la proliferación de las llamadas 'contrapartes' en los países del Sur -que, a lo sumo, desempeñan un papel de intermediación entre ambas partes- permite deducir que se produzca una simbiosis. No basta con incorporar parcialmente a la población en el engranaje del desarrollo para cambiarlo, ni parece suficiente insertar un conjunto de conocimientos locales en unos programas que, por definición, pertenecen a un contexto cultural netamente distinto; no basta con dar participación y aceptar *sus* prioridades, sino que también deberían aceptarse *sus* soluciones (de otro modo, aquélla acaba ignorando sus fundamentos epistemológicos).

En un proyecto de desarrollo, sea del tipo que sea, está implícita la idea de intervención externa. A través de él, los agentes difusores son capaces de penetrar en sociedades ajenas y, por medio de la trama burocrática e institucional que teje, llegar

² Los pueblos indígenas, los campesinos, las mujeres, como sujetos de conocimiento, son violentados socialmente por la división experto-no experto. Asociando analfabetismo a falta de saberes, el desarrollo transmuta al pobre en ignorante y, calificándolo de este modo, pretende enseñarle. Y enseñar significa la transmisión de un modelo sociocultural que, a pesar de que haya podido funcionar con mayor o menor fortuna en Occidente, en cambio no se corresponde a las expectativas del receptor.

a dirigir y transformar la vida social, extendiendo una suerte de dominio sobre la población local. El proyecto, en efecto, permite ejercer no sólo una acción de control -inmanente a toda acción interventora-, sino que a su vez posibilita la identificación individualizada de las actuaciones y reduce la complejidad de lo social a fenómenos puramente sintomáticos, lo que comporta una esquematización y un aislamiento del medio, que -tras ser *recreado, apropiado* y, en suma, adaptado a los fines institucionales- pasa a convertirse en *entorno económico*.

Tal como se ha apuntado en los capítulos 2, 4 y 6, las actuaciones que se llevan a cabo se organizan en **prácticas documentales (elaboración de estudios, descripciones, informes de investigación, evaluaciones...)** y **de intervención que -tanto en lo que se refiere a la cooperación oficial como a las ONG- son parte de un proceso en buena medida autoreferencial**: están más destinadas a asegurar su inserción en el conjunto de los textos organizativos que a exponer y resolver problemas. En realidad, no resulta aventurado afirmar que **los proyectos de cooperación, en lugar de un medio para alcanzar un objetivo (combatir la pobreza), serían un fin en sí mismos**. De tal modo, disociando los resultados de los proyectos de la evolución social en su conjunto, se llegan a considerar positivas -asevera Nerín (1997: 33)- iniciativas que en realidad han sido escasamente fructíferas.

Revisando la relación de proyectos que llevan a cabo nuestras ONG, se observa que éstas no establecen prioridades globales (a lo sumo, las determina la Administración en sus convocatorias de subvenciones)³. Cada una de ellas decide, según su propio juicio, qué es lo que debe hacerse y de qué forma. Así, ignorándose muchas veces por qué -y acaso arbitrariamente-, eligen construir una escuela en una comunidad, en otra impulsar un programa de capacitación de la mujer o de atención a los 'niños de la calle' y en una tercera equipar un centro sanitario o favorecer el desarrollo de microempresas a través de la apertura de una línea de crédito. Las actuaciones rara vez se consensuan con otras organizaciones. Aunque una ONG pueda colaborar con una contraparte local, de hecho en el diseño de la actuación siempre acaban imponiéndose los criterios de la entidad que financia el proyecto. Hay incluso quien afirma que cuando la iniciativa parte de una institución o de una ONG

³ Véanse sendas relaciones de proyectos realizados y de proyectos subvencionados en el 'Apéndice documental'. A su vez, en el capítulo 5 se ha efectuado un análisis detallado de las subvenciones que conceden las Administraciones públicas.

del Tercer Mundo, ésta, concedora del tipo de programas factibles de ser financiados, adecua las demandas a tales criterios.

Esta dinámica tal vez pueda ser útil para consolidar ciertos servicios e infraestructuras, pero -al menos a largo plazo- no sirve a los intereses locales. Por de pronto, la dependencia tecnológica y financiera de muchos países respecto al exterior es prácticamente completa, impidiendo la creación de un sistema productivo autosuficiente. Incluso ha llegado a serlo -de modo especial, en el África subsahariana- en áreas tan básicas como la sanitaria o la educativa⁴. El mismo mantenimiento de los equipamientos es precario al estar sujeto a la regularidad de las transferencias. Para la población, todo ello conlleva una progresiva disminución de su capacidad de decidir y de resolver sus problemas, esto es, de *autogobernarse*.

Los magros resultados de las intervenciones de las ONG -en términos comparativos, cuesta creer que hayan proporcionado mayores beneficios que la cooperación oficial- deben hacernos dudar de que éstas verdaderamente presenten ventajas comparativas respecto a los gobiernos. ¿Son realmente más eficientes, tienen más flexibilidad? ¿Tal vez son más representativas o transparentes? ¿Están más legitimadas para actuar? ¿Acaso su único *handicap* sea que disponen de pocos recursos? ¿Es esto cierto, o tales impresiones forman parte de la retórica del discurso neoliberal, que tiende a ensalzar todo aquello que no es Estado -y que defiende, en lo que aquí concierne, la conveniencia de privatizar servicios que le correspondían?

A lo largo de estas páginas hemos intentado sistematizar críticas y errores. Entre los aspectos negativos, se ha reseñado i) el **'amateurismo'** y la **falta de especialización** de muchas ONG; ii) cierta **tendencia** -extensible a todo tipo de cooperación- **a generalizar las situaciones** (puesto que 'todo lo que no es desarrollo es subdesarrollo', lo que vale para Ruanda también es apto para Perú, Haití o la India), acompañada, a menudo, por un **desconocimiento del medio en que actúan**; iii) algunos rasgos relevantes de su **estrategia comunicativa** (en concreto, un **tratamiento de la imagen en exceso impactante y, a la vez, 'paternalista'** y una marcada **inclinación 'mercantilista' instigada por la necesidad de captar fondos**); iv) la **elevada dependencia de los dineros públicos**; v) la **falta de auténtico interés de muchos de sus proyectos**; o vi) las **deficiencias en el diseño de los mismos al partir de criterios apriorísticos equivocados**. Se han mostrado

⁴ A título de ejemplo, Nerín (1997: 33) comenta que los centros de salud son gestionados por ONG occidentales, los hospitales públicos dependen de la ayuda bilateral y las campañas contra las epidemias son diseñadas y gestionadas por organismos internacionales. Asimismo, en algunas zonas la educación sólo la garantizan las misiones o agencias de la ONU.

múltiples ejemplos de iniciativas fracasadas, en su mayoría por **incorporar tecnologías no apropiadas y no atender las peculiaridades culturales ni las verdaderas demandas de la gente** a la que se dirigen. Aquí es preciso reconocer que el trabajo más innovador en desarrollo participativo, en creación de ocupación, en medio ambiente, en género o en derechos humanos no lo están realizando las ONG del Norte, sino organizaciones del Sur.

Asimismo, se ha constatado que **las ONG no sólo no plantean una alternativa al sistema, sino que siguen sus reglas** (no podría ser de otra forma cuando operan -y *compiten*- en un 'mercado' que se nutre de subvenciones públicas) y, además, no dejan de ser *funcionales* al mismo, mostrándose dispuestas a **suplir al Estado en sus responsabilidades**⁵. Más aún, de algún modo actúan de punta de lanza de aquél en ámbitos culturales ajenos que se buscan integrar.

Criticar la cooperación y la labor de las ONG, descubrir sus insuficiencias, puede resultar cuanto mínimo paradójico y representar un desaire para muchas personas (cooperantes, voluntarios, donantes...) a las que guían sentimientos solidarios, pero entendemos que defender la necesidad de establecer un mundo más justo, de instaurar un nuevo orden internacional, obliga a expresar serias reservas acerca de los medios que supuestamente se utilizan para alcanzar este fin.

Pero tampoco todo han sido críticas, ya que también se han resaltado aspectos positivos del trabajo de las ONG. En particular, figura en su haber su potencial para reaccionar con la máxima prontitud y la disponibilidad a desplazarse a zonas conflictivas, que les permite desarrollar una obra eficaz en ámbitos como la ayuda alimentaria, el socorro a víctimas de catástrofes o la protección de refugiados⁶. El mayor de sus éxitos, sin embargo, lo ha constituido su capacidad de hacerse *imprescindibles*. En efecto, cada vez que se produce una situación de emergencia, se requiere y se espera su presencia sobre el terreno.

⁵ No sólo posibilitan que el Estado gaste menos, sino que lo haga cuando y donde interese. También le permiten intervenir indirectamente en operaciones que, aun pudiendo ser impopulares, son importantes para los intereses de la política exterior, consiguiendo además legitimarlas dándoles un 'rostro humano'.

⁶ En el caso del conflicto de Ruanda, la asistencia que proporcionaron las ONG a los desplazados fue tan eficaz -probablemente garantizó la supervivencia de millones de personas- que la repatriación se fue demorando: resultaba más arduo resolver el conflicto por la vía diplomática que mantener indefinidamente los campos de refugiados. El balance final no fue en absoluto halagüeño.

No obstante, el balance final no es en absoluto positivo y las expectativas futuras no son demasiado esperanzadoras. A modo de conclusión, cabría afirmar que ordinariamente la cooperación para el desarrollo sirve más a los intereses de quienes la promueven -entre los que se incluyen las mismas ONG, corresponsables del fracaso-, que a los destinatarios. Aún reconociendo que es extremadamente difícil dirimir donde acaba la ineptitud o la irresponsabilidad -no necesariamente exentas de buenas intenciones- y empieza el engaño alevoso, no sería temerario aseverar, a poco que se profundice, que se ha producido un *fraude*: en primer lugar, afecta a la población receptora, a la que se imponen proyectos en los que ni siquiera confían las organizaciones e instituciones promotoras, conscientes de que en el mejor de los casos sólo pueden aportar apaños, nunca soluciones duraderas; y, en segundo lugar, a los donantes, a los que se solicita dinero haciéndoles creer que éste sirve para algo más que para maquillar su mala conciencia.