

## EL PAPEL DE LAS ONGD EN EL DESARROLLO

ANTONI ALBAREDA

*Cooperació*

54 países están en el 2001 peor que en 1990, pero el número de personas que están en la pobreza extrema en todo el mundo ha mejorado ligeramente. El hecho de que China haya conseguido sacar 150 millones de personas de la pobreza ha sido determinante para que los datos mundiales se puedan contemplar sin un pesimismo total<sup>1</sup>.

Parece evidente que en la actual situación de globalización neoliberal, una de las características básicas que debe tener un Estado que se precie de ser “moderno” y “eficaz” es el anteponer la preponderancia del mercado a cualquier otro criterio.

Estos dos elementos, una realidad objetiva y una determinada política dominante internacionalmente, son las referencias básicas que deberíamos tener en cuenta para plantearnos *cómo podemos actuar para conseguir avanzar hacia un desarrollo de acuerdo con los Objetivos del Milenio*.

Si se confirman los datos de que en el 2002 40 millones de personas han incrementado los 825 millones que pasan hambre, y básicamente esto se ha producido en zonas del sur de Asia afectadas por las guerras de Afganistán e Irak, podemos concluir que la situación política condiciona absolutamente los datos económicos y que estos demuestran que realmente se está produciendo un retroceso.

Las diversas crisis económicas de los últimos años, desde México (1995) hasta Argentina, pasando por el sudeste asiático (1997-98), Rusia

(1998) y Brasil (1999), han significado retrocesos importantes en el nivel de vida de amplios sectores de población de los países respectivos. No podemos olvidar que antes de producirse las crisis, en la mayoría de los casos, el FMI ponía como ejemplo a estos países de lo que era una correcta política económica. En ningún caso ha explicado después cual era su error de valoración.

Los Objetivos del Milenio, aunque no eliminaban totalmente el hambre y la pobreza, podían considerarse ambiciosos y difíciles de conseguir si los flujos de ayuda no se incrementaban sustancialmente y se modificaban determinadas relaciones comerciales. Después de la Cumbre de Monterrey y tras los daños “colaterales” de las últimas guerras *podemos afirmar hoy que los Objetivos no se van a alcanzar.*

La falta de voluntad para generar políticas públicas que impulsen el desarrollo en la mayoría de países y las dificultades para impulsarlas cuando hay voluntad pero deben enfrentarse al pago de la deuda o a los condicionamientos del FMI y del BM, hacen que el papel de las ONG de Desarrollo (ONGD) esté altamente condicionado. Si no hay políticas públicas de desarrollo, *¿qué desarrollo vamos a conseguir las ONGD?*

A nivel mediático, la ayuda asistencial se impone claramente a la ayuda para el desarrollo y eso tiene repercusiones importantes tanto para las pequeñas donaciones personales como para la orientación de los fondos de los grandes financiadores institucionales. Quizá sea bueno hacer el cálculo de cómo han de evolucionar los poco más de 50.000 millones de dólares que hoy se destinan a la ayuda internacional para conseguir elevar a los más de 1.200 millones de personas del nivel de miseria (menos de un dólar al día) al nivel de pobreza (menos de 2 dólares día). Sencillamente, si es en forma de ayuda asistencial, necesitaríamos multiplicar esa cita por más de ocho veces<sup>2</sup>.

El tema de la seguridad, después de los atentados del 11-S, está también canalizando una parte sustancial de la ayuda. Eso es evidente en el caso de Estados Unidos, donde la ayuda del 2004 va destinada en un 50% explícitamente a seguridad<sup>3</sup>.

Sin entrar a discutir aquí la eficacia de la ayuda asistencial, imprescindible tras las catástrofes para salvar vidas, es claro que por sí sola no genera desarrollo. Si a ello añadimos la concepción de “seguridad” de las grandes potencias, ¿qué parte de los 50.000 millones se está destinando realmente al desarrollo?

Con una ayuda al desarrollo cuantitativamente pequeña, en un panorama de crecimiento lento, ante unas relaciones de intercambio comercial injustas, con barreras para los productos que podrían exportar los países empobrecidos y bajo un peso de la deuda que absorbe partes sustanciales de los presupuestos, lo mínimo que se puede decir es que el objetivo del desarrollo aparece como bastante lejano.

Al mismo tiempo, tanto a nivel internacional como interior de los países, se está produciendo un fuerte incremento de las desigualdades. De tal

manera que nunca en la historia de la humanidad había habido una concentración de la riqueza como en la actualidad. La teoría de que primero hay que crear riqueza para después producir un efecto de repartición, se ha demostrado falsa, más aún si se acompaña con prácticas destinadas a debilitar la función social de los Estados.

Todo ello nos lleva a una situación realmente complicada que, de hecho, obliga a las ONG de Desarrollo a plantearse cuál es su función en el mundo actual y qué requisitos deben cumplir para poder asumir esa función.

En la práctica, la mayoría de ONGD están tan inmersas en su trabajo cotidiano que dedican poco tiempo a pensar y discutir sobre su función social presente y futura y, en cualquier caso, el trabajo que realizan aparece como tan necesario que difícilmente están dispuestas a ponerlo en cuestión.

Si estudiamos su labor en los países empobrecidos, deberemos analizar, en primer lugar, el instrumento básico de trabajo: el proyecto. El proyecto implica unos objetivos de desarrollo explícitos, una financiación determinada, unos beneficiarios y unos ejecutores. Normalmente no contiene una evaluación posterior, que analice cómo se han cumplido los objetivos (puede tener una auditoria, pero eso mide la aplicación presupuestaria, no los objetivos sociales).

En un porcentaje elevado de casos, la financiación proviene, al menos en una parte importante, de la administración pública y eso condiciona tanto los objetivos, como los beneficiarios y los ejecutores. Igualmente, condiciona las formas de trabajo y la necesidad de que las facturas sean claras y homologables. Será más aceptable, por ejemplo, que se compren semillas a una multinacional, que nos emitirá una buena factura, que no al pequeño campesino que no sabrá qué documento debe hacer. Esto nos lleva a una doble consecuencia: será más fácil hacer proyectos con países más ricos y, por otro lado, aparecerán en los países empobrecidos los especialistas en proyectos.

Así, la tendencia es hacer proyectos no en los países de renta más baja ni, dentro de cada país, en las zonas o sectores más desfavorecidos, sino en los sectores con más facilidades técnicas de intervención. Además los proyectos se tienden a realizar con técnicos y contables especializados en las condiciones europeas de financiamiento, no en el desarrollo social del país donde se ejecuta. Si tenemos en cuenta por otra parte, que los países más empobrecidos no son precisamente los que tienen más interés para los países donantes, podemos entender la dificultad para alcanzar el objetivo de destinar el 0,15% del PIB de los países miembros del CAD a los Países Menos Adelantados.

Cuando la financiación proviene de fuentes privadas o de donaciones particulares, nos encontramos que son mayoritariamente el resultado de campañas relacionadas con desastres y, consecuentemente, van destinados a ayuda humanitaria. O bien, son el resultado de campañas de apadrinamiento,

un fenómeno cada vez más extendido en España, y que, aunque en numerosos casos reconvierte el dinero entregado para casos individuales en ayuda para comunidades, no se plantea como ayuda al desarrollo sino como ayuda asistencial.

Seguramente se puede afirmar que los fondos privados destinados explícitamente a financiar el desarrollo son muy limitados en España y la tendencia no va precisamente en la dirección de corregir esa situación, ya que los medios de comunicación favorecen la ayuda frente a desastres y determinados personajes de televisión aparecen “encantados de poder explicar que son padrinos de niños pobres”.

Podemos afirmar, pues, que la tarea de las ONG de Desarrollo no es fácil si pretendemos ser consecuentes, aunque sea solo con nuestro nombre. La situación política internacional y el papel de los organismos multilaterales, la falta de políticas públicas en el interior de los países donde trabajamos, la falta de financiación para el desarrollo, son factores que influyen de manera determinante en nuestro trabajo y siempre de forma negativa.

Todo ello puede servir como argumentación para explicar las dificultades y las debilidades de las ONGD, pero no es excusa para dejar de analizar cual es la actitud de estas ONGD y, en concreto, de aquellas que pensamos que el desarrollo pasa necesariamente por una transformación social.

Para alcanzar el desarrollo deben darse una serie de condiciones imprescindibles y sobre esas condiciones las ONGD pueden actuar de forma limitada. *La condición básica es que haya una política pública que se proponga el desarrollo*, será igualmente imprescindible que esa política sea posible, lo que significa que en el país se deberán producir excedentes y esos excedentes se deberán invertir en el desarrollo. Es necesario, pues, que los excedentes no se destinen ni a pagar la deuda ni a comprar en el exterior productos no destinados a la inversión (tanto sean estos alimentos básicos como productos de lujo).

La falta de excedentes puede sustituirse inicialmente con créditos, a condición de que eso se concrete para un plazo corto que permita el arranque; igualmente puede sustituirse por ayudas al desarrollo, pero siempre la condición básica es que exista una política pública de desarrollo. De lo contrario los créditos o la ayuda sólo sirven para fomentar el asistencialismo, cuando no a alimentar la corrupción. El caso de Nicaragua es ilustrativo: con ingresos por ayudas al desarrollo que representaron algunos años hasta el 35% del PIB, no sólo no se ha producido desarrollo sino que el 95% de la población está en la pobreza y por el contrario sí se han generado algunas grandes fortunas.

Todo esto es tan evidente y tan conocido que parece ridículo repetirlo, pero la realidad es que una parte muy significativa de la ayuda al desarrollo se gasta sin tener en cuenta estas evidencias y eso significa que se transforma, en el mejor de los casos, en ayuda asistencial. Es decir, sirve para paliar la pobreza a corto plazo pero no provoca el desarrollo esperado.

Estas evidencias deberían condicionar de forma clara la actitud y las relaciones de las ONG del Norte con las instituciones y organizaciones de los países empobrecidos. No se trata exclusivamente de insertar nuestros programas y proyectos en un marco más global de desarrollo a nivel estatal, ya que eso nos limitaría a trabajar sólo con aquellos países que tuviesen políticas de desarrollo explícitas, es decir con muy pocos. Se trata de ver en cada lugar cuáles son las instituciones y organizaciones que trabajan por el desarrollo y que realmente pueden desempeñar un papel, más o menos significativo pero real, para avanzar por ese camino.

A nivel estatal (central), municipal (local) y de organizaciones sociales deberíamos analizar cuales son los planes de trabajo a corto, medio y largo plazo y ver donde nos insertamos con nuestros posibles proyectos. En una parte muy importante de los casos nos encontramos con que estos planes no existen y es entonces cuando debe quedar claro que no estamos en condiciones de trabajar por el desarrollo.

Esa carencia puede ser explícita, como en el caso de los gobiernos que propugnan que el mercado es el único motor de desarrollo, o puede estar provocada por la propia situación de pobreza extrema que limita cualquier posibilidad no sólo de analizar sino incluso de imaginar el futuro, en este caso parece claro que la ayuda asistencial será imprescindible para, mejorando las condiciones de vida, poder plantearse algo más que la mera supervivencia diaria.

Como ONGD nuestros socios naturales deben ser no las instituciones públicas sino las organizaciones de la sociedad civil, pero si queremos ayudar a que estas promuevan el desarrollo, deberemos ver cómo se plantean su trabajo a corto y largo plazo y qué relaciones establecen con las instituciones públicas. Es necesario que las organizaciones con las que trabajamos tengan programas de trabajo a largo plazo donde se planteen no sólo su trabajo "económico" concreto sino también cómo inciden y cómo se insertan en las políticas públicas estatales, regionales o municipales. Solo en la medida en que tengan esos programas podremos nosotros intervenir con cierta eficacia reforzando financiera o técnicamente alguno de sus puntos.

Por otra parte no podemos olvidar que las ONGD administramos sólo una pequeña parte de la ayuda al desarrollo y que la más importante es la ayuda directa de los Estados del Norte a los Estados del Sur, que esa ayuda vaya destinada a fortalecer programas de desarrollo o que vaya a fomentar el asistencialismo, la corrupción o los intereses de las empresas de los Estados del Norte no depende, evidentemente, de las ONGD, pero sí debemos ser conscientes que más importante que el resultado de nuestros proyectos es el destino de los fondos oficiales.

Las ONGD deberíamos plantearnos como una tarea primordial el destino de la ayuda oficial, del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los Municipios y de la Unión Europea y quizás sería el momento de reivindicar

no solo su incremento y alcanzar el 0,7, sino su calidad. Un paso imprescindible para ello es conseguir *transparencia en el destino de los fondos*, una transparencia que facilitaría impedir que una parte de los fondos se desvie debido a la corrupción. Si hablamos de democracia y buen gobierno, la lucha contra la corrupción debería ser un objetivo para todas las ONGD y todas las fuerzas políticas.

## NOTAS

1. PNUD: *Informe sobre el desarrollo Humano 2003*, primer capítulo: "Perspectiva General".
2. Para conseguir que 1.200 millones de personas recibiesen un dólar diario, necesitaríamos 438.000 millones de dólares anuales.
3. José Antonio Sanahuja: "Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo", *Le Monde Diplomatique*, edición española, octubre 2003.