

LAS ONGD: ¿SOCIOS O INSTRUMENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

MARÍA LUZ ORTEGA

*Profesora titular de Economía Aplicada,
ETEA, Córdoba*

En el libro *En el nombre de la rosa*, a propósito de la biblioteca del monasterio, decía Guillermo de Baskerville a su joven compañero Adso:

Los libros no se han hecho para que creamos lo que dicen, sino para que los analicemos. Cuando cogemos un libro, no debemos preguntarnos qué dice, sino qué quiere decir...¹.

El presente artículo pretende contribuir al debate y reflexión sobre el papel que deben desempeñar las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Unas ONGD que surgieron como agentes de la sociedad civil con una misión: la lucha contra la pobreza, en un contexto internacional bastante diferente al que actualmente encuentran.

El movimiento no gubernamental español es una expresión de la solidaridad y el esfuerzo de un buen número de colectivos que, durante décadas, ha luchado por conseguir un mundo más justo y solidario. Este movimiento nació prácticamente a la par que la democracia en España, a diferencia de las ONGD europeas o estadounidenses que nacieron tras la II Guerra Mundial en el contexto de la guerra fría (y por lo tanto con una concepción del desarrollo basado en el envío de recursos). El grueso de ONGD que viene a constituir el primer *boom* de la cooperación en España surge en la década de los ochenta, al amparo de nuestra recién estrenada democracia, siendo constituidas por personas que vivieron activa y comprometidamente el paso de la dictadura franquista a la

democracia. Este hecho confirió a muchas de estas organizaciones un claro compromiso sociopolítico que partía de la propia experiencia vivida.

Edith Sizzo, coautora del libro *Compasión y Cálculo*², al abordar desde el Sur el papel que deberían adoptar las ONGD que pretenden realizar acciones de desarrollo en los países empobrecidos, señalaba que las ONGD deberían conocer la historia del proceso de desarrollo del país en el que surgen, cómo se configuró su propia sociedad y su propio desarrollo, así como participar activamente en la construcción de una sociedad más solidaria en su propio territorio. Esa experiencia que reclama Sizzo y de la que hacían gala aquellas primeras ONGD es la que, a la luz de la evolución de la actuación en el terreno de las ONGD y en el horizonte del 2015, deberíamos retomar.

1. LA REALIDAD DEL SECTOR: LAS MICRO-ONGD Y LAS MULTINACIONALES

El movimiento no gubernamental, como todo movimiento social, es ante todo plural. Desde un punto de vista ideológico recoge el amplio abanico de tendencias políticas, culturales y religiosas. Pero también la diversidad se manifiesta en la dimensión económica y laboral, y en la capacidad de gestión de proyectos y acciones de las ONGD. De hecho, esta característica marca por una parte y limita por otra la capacidad de actuación de las ONGD, pues viene a concentrar la capacidad de gestión en un reducido número de organizaciones.

Según muestran los datos del último anuario publicado por la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE)³ existe un alto grado de concentración de los recursos en un pequeño número de organizaciones. Por analogía con el sector empresarial cabría decir que el sector no gubernamental de la cooperación al desarrollo en España está constituido en un 80% por "micro-ONGD" —que, juntas, no llegan a gestionar ni el 20% de los fondos (públicos y privados), y cada una por separado menos de un 1% del total de los mismos— y en un 20% por multinacionales de la cooperación, que gestionan el 80% restante.

Cualquier análisis del sector debe partir de esta realidad, puesto que capacidades financieras tan dispares sin duda afectan no sólo al desempeño de la misión que deben acometer sino también a la misión en sí misma.

2. Y UNA TRIPLE MISIÓN QUE CUMPLIR... PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

El PNUD en su *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003* aborda la necesidad de un pacto entre las naciones para la consecución de los Objetivos del Milenio y señala que "las organizaciones no gubernamentales (ONG)... desempeñan un papel decisivo con su contribución a la implementación y seguimiento de los progresos hacia los Objetivos"⁴.

Y así, para lograr estos objetivos el PNUD atribuye a las ONGD una triple función: participar en el diseño de estrategias, prestar servicios a través de organizaciones comunitarias y ONG nacionales, y actuar como guardianes que velan por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno.

Para poder participar en el diseño de estrategias se requiere que las ONGD que actúan en el terreno tengan capacidad de diálogo y de participación en procesos de toma de decisiones, tanto en el país de origen como en el de destino. Esto supone que el personal de las ONGD debe estar capacitado para tal fin. Y este tipo de capacitación es difícil que se de en las pequeñas ONGD. La escasez de recursos financieros hace que se adopte la lógica del desarrollo como la suma de proyectos. Proyectos que en buena parte de los casos son el Proyecto con mayúscula de la ONGD, pues en muchos casos es el único existente.

La segunda de las funciones de las ONGD es la prestación de servicios básicos. Al igual que el PNUD son numerosos los estudios que consideran idóneas a las ONGD para la prestación de este tipo de servicios. Se cataloga así a las ONGD en el Sur como las más adecuadas gestoras de la ayuda humanitaria, especializadas en acciones de lucha contra la pobreza. Esta especialización refuerza un aspecto de las ONGD: su carácter humanitario, pero debilita el componente político que estaba presente en el nacimiento de algunas de ellas. Además, al dirigirse la ayuda a la cooperación preferentemente a algunos servicios básicos, como la salud o la educación, se abandonan en muchos casos los sectores productivos en manos de instituciones multilaterales con esquemas privatizadores, sin que exista una capacidad crítica hacia la asunción de estos roles.

Por último, el PNUD señala que las ONGD deben ser guardianes que velen por los cumplimientos de los compromisos adquiridos por los gobiernos para el logro de los Objetivos del Milenio. En este sentido es de interés el seguimiento de los objetivos asumidos por la *Plataforma 2015* y las tareas que este conjunto de ONGD, abiertas al trabajo en red con otros colectivos y movimientos, pretenden desarrollar en este ámbito. Este tipo de iniciativas, no suelen abundar, el escaso margen de maniobra de que disponen las ONGD por su debilidad financiera lo dificulta. La mayor parte de los fondos se destinan a la ejecución de acciones sobre el terreno, liberando pocas ONGD recursos para la formación de líderes con capacidad de interlocución con los gobiernos y para la realización de acciones de investigación y presión política, tanto en el Norte como en el Sur. Aunque la ausencia de fondos sea la principal dificultad para el logro de este objetivo, no es el único obstáculo. Un buen número de ONGD, con independencia de su dimensión, consideran que este papel, aun siendo útil, escapa de sus prioridades y no constituye una parte esencial de su misión. Se ha producido tal especialización en la faceta humanitaria y en la prestación de servicios, que el compromiso y la acción política

quedan fuera, para buena parte de ellas, de su legítimo margen de acción. La experiencia que las primeras ONGD españolas aportaban al sector ha quedado con el paso de los años diluida en un vasto y complejo movimiento que ha perdido no sólo la frescura de lo que empieza sino también la capacidad de aportar nuestra propia experiencia.

3. LOS PELIGROS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

3.1. LAS ONGD COMO ENTIDADES RECAUDADORAS DE FONDOS

Muchas de las ONGD españolas se han asimilado cada vez más a entidades recaudadoras de fondos, que transfieren bienes a los países pobres a través de proyectos y poco más. A este papel las han empujado en buena medida los Estados y organismos multilaterales que las han ubicado así, en el concierto de la cooperación internacional, por sus menores costes operativos, su flexibilidad y su proximidad a la población.

La red de ONGD locales e internacionales presentes en muchos países empobrecidos se ha constituido, ante la ausencia de un Estado que lo garantice, en *la única red prestataria de determinados bienes "públicos"*. No obstante, debemos considerar hasta qué punto, con la mejor de las intenciones, este rol no impide el desarrollo de este Estado.

Si las ONGD comenzaron a ofrecer los bienes públicos como consecuencia de la crisis de los ochenta, hoy estos bienes se ofrecen sin el ánimo de integrar en ese espacio a aquel al que legítimamente le pertenece. ¿Trabajan las ONGD realmente con los Estados? ¿No deberían fortalecer más bien a esos Estados, débiles en su mayor parte, para que estos ofrecieran lo que legítimamente debería ser su función: la prestación de los bienes públicos?

En muchos países empobrecidos la actuación de las ONGD se desarrolla en el marco de democracias débiles e incipientes y en muchos casos corruptas. La pregunta que se realizan muchas ONGD es: ¿cómo colaborar con gobiernos así? ¿Merece la pena intentarlo? Aunque este debate es necesario la pregunta debería ser: ¿Cómo trabajar para fortalecer el Estado democrático? La experiencia demuestra que no cooperar con estos Estados y actuar al margen desemboca en un círculo vicioso que impide el desarrollo de los Estados-Nación y de la democracia. El modelo neoliberal imperante promueve cada vez más mercado y menos Estado y las ONGD, cuando con sus actuaciones sustituyen al Estado, impiden que éste se desarrolle. Basta mirar a Nicaragua para tomar buena nota de los efectos perversos que la cooperación internacional ha producido en este país⁵.

Las ONGD impiden la consolidación del Estado cuando, de forma alternativa al mismo, ofrecen similares o idénticos servicios. Esto produce un

doble efecto: por una parte se sustituye al Estado que, asfixiado por las dificultades económicas, delega con facilidad la prestación de servicios básicos, como salud, educación, infraestructura, en manos de las ONGD. El segundo efecto es la imposibilidad de que el Estado encuentre profesionales capacitados y cualificados para la prestación de dichos servicios, puesto que las ONGD entran a competir en el mercado laboral local ofreciendo casi siempre mejores prestaciones y salarios.

Por último, los datos de la AOD reflejan que en España en la última década el crecimiento de la AOD destinada a Servicios Sociales Básicos, y por lo tanto a proyectos encaminados al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, se debe en buena medida al auge de la cooperación descentralizada⁶. Una cooperación que se realiza en su mayor parte a través de la financiación de proyectos de cooperación internacional ejecutados por ONGD.

Detrás estas cifras debemos considerar que la multitud de microproyectos acometidos por las ONGD, más que conseguir la prestación de servicios sociales básicos y luchar contra la pobreza, han paliado y/o aliviado situaciones de pobreza, siendo pocas las ocasiones en las que se haya llegado a poner a las poblaciones en la senda del desarrollo.

No deja de ser curioso comprobar que ONGD que nacieron en el Norte defendiendo postulados neoliberales realicen actuaciones en el terreno y compartan incluso contrapartes con ONGD progresistas. En el Norte estas ONGD se encuentran enfrentadas en los discursos y planteamientos, pero en el Sur no sólo realizan proyectos de corte similar sino que incluso pueden llegar a mantener las mismas contrapartes. ¿Quién está traicionando a quién? ¿Qué planteamiento es el que está prevaleciendo en sus acciones? La visión de lo micro, del corto plazo, la ausencia de debates en profundidad entre contrapartes y actores y, por qué no, una inconsciencia carente de ingenuidad, nos hace querer ser ciegos para no ver dónde actúan realmente y qué tipo de desarrollo o de mal desarrollo están construyendo con sus acciones.

La asunción de poderes y espacios por parte de las ONGD simultáneamente con la dejación de éstos por parte del Estado ha dado como resultado un desorden en la atribución de los papeles que cada uno debe representar, y se produce así la "estatalización" de las ONGD y la "onegeización" de los municipios y del Estado. Convirtiéndose así las ONGD en cómplices de esta esquizofrenia de la cooperación al desarrollo en un mundo globalizado.

Luchar contra la pobreza en un contexto globalizado supone una clara orientación para incidir en las causas que la provocan. Supone también paliar sus efectos, y esto exige de las ONGD una orientación hacia acciones con visión del largo plazo, coordinándose con otros agentes, creando redes, sin perder el rumbo, pero sin afán de protagonismo. Posiblemente esto debería llevar a que muchas ONGD, por su pequeña dimensión, centraran sus esfuerzos y recursos en la formación, capacitación y sensibilización y

educación para el desarrollo junto con las ONGD de mayor dimensión: una labor que se vislumbra cada vez más importante para la realización de los cambios y transformaciones en el Sur. Por último, más allá del debate, las ONGD deberían adoptar una visión del desarrollo más como proceso que como suma de proyectos. No basta con decir que el desarrollo es un proceso; hay que poner energía en ese proceso, dotar de medios y, sobre todo, ser conscientes de lo que debe acontecer en cada uno de los pasos.

NOTAS

1. ECO, Umberto (1983): *El nombre de la rosa*. Lumen, Barcelona, p. 386.
2. SOGGE, David (1998): *Comasión y cálculo*, Icaria, Madrid.
3. CONGDE (2000): *Directorio anuario 2000*.
4. PNUD (2003): *Informe Desarrollo Humano 2003*, MundiPrensa, Madrid, p. 18.
5. Así, el Informe de Desarrollo Humano en Nicaragua 2002 muestra cómo a lo largo de la década de los noventa la AOD ha supuesto cada año más del 20% del PIB nicaragüense (PNUD: *Nicaragua, Informe Desarrollo Humano 2002*, p. 166) y sin embargo el 45,8 % de la población total del país se encuentra sumida en la pobreza en el 2001 (tomado de PNUD (2003): *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, p. 53).
6. Véase INTERMON OXFAM (2003): *Informe La Realidad de la Ayuda 2003-04*.

CONSEJOS DE COOPERACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD. UN PASO ADELANTE Y DOS ATRÁS

JOSÉ MARÍA VERA

Intermón Oxfam

Uno de los aspectos más significativos en los últimos años de la cooperación española ha sido el interés de las organizaciones sociales (ONGD, movimientos, académicos, sindicatos, empresas...) por participar activamente, más allá de su trabajo concreto, en la conformación de la política de cooperación. Este artículo aborda esta participación a través del principal espacio habilitado para ello: los Consejos de Cooperación —con un especial énfasis en el estatal—. Al centrarlo en este ámbito el autor es consciente que limita el análisis de otros aspectos, como la elaboración de estudios, las iniciativas de influencia política directa o las campañas de movilización y de sensibilización, muy relevantes a la hora de abrir espacios y de promover contenidos que nutran la política de cooperación. Sin embargo, *los Consejos de Cooperación son, o más bien deberían ser, el espacio privilegiado para el diálogo entre los actores sociales y la administración.*

El artículo hace, en primer lugar, un breve recorrido histórico, a continuación, un análisis de la situación actual, para terminar con un esbozo de las perspectivas de futuro, que dependen, como es lógico, tanto de la voluntad política del Gobierno de turno como de la orientación y relevancia que los actores sociales quieran dar a la participación en el Consejo como marco de trabajo para orientar la política de cooperación.

1. UNA HISTORIA CORTA PERO INTENSA

La participación de la sociedad civil a la hora de debatir y definir las orientaciones y las actuaciones en un determinado ámbito político *es un derecho reconocido por la Constitución*. Concretamente, en su artículo 23, define el derecho "...a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes". En los artículos 9 y 48 se encarga a los poderes públicos la tarea de promocionar y facilitar el ejercicio efectivo de este derecho.

Con la llegada de la democracia, la participación de la sociedad civil en diversos ámbitos de la vida política y social del país inició su andadura. Débil en sus inicios, ya que no existía tradición por ninguna de las partes y el tejido social era frágil en la mayoría de los sectores. En el caso de la cooperación al desarrollo hay que añadir a estos factores el hecho de ser una actividad novedosa que no formalizó una política definida, apoyada en una estructura mínima, hasta finales de los 80. Tampoco las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) tuvieron un peso significativo como interlocutores sociales hasta mediados de los años 90.

Aunque algo se había hablado sobre el Consejo con anterioridad, son las movilizaciones de la Plataforma 0,7 de 1994 las que ponen este tema sobre la mesa como una reivindicación clave para mejorar la cooperación española a través de la participación y el control social. La Coordinadora de ONGD (CONGDE), que acompañó estas movilizaciones con la recogida de más de 500.000 firmas a favor del 0,7, también hace del Consejo una de sus demandas centrales.

Demanda atendida, ya que *en mayo de 1995 fue finalmente aprobado por real decreto el Consejo de Cooperación al Desarrollo*. Adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), el Consejo contaba con 27 miembros, trece de la Administración y, el resto, expertos y representantes de organizaciones sociales, incluyendo seis de ONGD elegidos por la Asamblea de la CONGDE (uno de ellos, miembro de la Plataforma 0,7). El real decreto marcó las atribuciones del Consejo de forma amplia, incluyendo la fijación de criterios y prioridades de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), informar leyes y planes, y el seguimiento periódico de los proyectos y la ejecución de la AOD española.

Merece la pena destacar que, al tiempo que se aprobaba el Consejo de Cooperación estatal, iniciaban también su desarrollo *numerosos consejos de cooperación autonómicos y locales*. A lo largo de estos años estos consejos han contribuido a conformar las políticas de cooperación de las administraciones en estos niveles así como a acercar la cooperación a la sociedad. Ha habido ejemplos para todos los gustos, incluyendo casos en los que el Consejo se involucraba en tareas ejecutivas propias de la administración, pero en general estos consejos han influido de cara a que la cooperación

descentralizada se atenga a principios y objetivos enfocados en la lucha contra la pobreza.

Volviendo al Consejo estatal, cabe mencionar que *el inicio de su labor, en 1995 y primeros meses de 1996, no fue muy prometedor*. Se trabajó intensamente en los dictámenes tanto de planes anuales como de la primera propuesta de ley de cooperación y de otra relativa al FAEX (Fondo de Ayuda Económica al Exterior, el actual FAD –Fondo de Ayuda al Desarrollo–). Ambas propuestas se elevaron al Consejo de Ministros tras la aprobación en el Consejo con los votos en contra de expertos y agentes sociales. La primera carencia del Consejo –la mayoría absoluta de miembros de la Administración– quedaba de manifiesto. Afortunadamente, ninguna de las dos leyes inició su trámite parlamentario al acercarse el final de la legislatura.

Antes de las elecciones de 1996 y durante las movilizaciones del 0,7 de ese año, tuvo lugar la firma del Pacto de la Solidaridad por parte de todos los partidos políticos. En el mismo, se reiteró la promesa de “impulsar una cooperación al desarrollo *participativa*, en la que los sectores más sensibilizados de la sociedad tengan una participación real decisiva en todo el proceso de la AOD, mediante un consejo de cooperación que sea cauce de dicha participación y que garantice un empleo efectivo y de calidad de la AOD”.

A lo largo de la legislatura 1996-2000, el Consejo de Cooperación desarrolló un trabajo muy intenso, poblado de debates francos y en ocasiones profundos, marcado por el conflicto entre el MAE y el Ministerio de Economía e influido por la ya citada mayoría de la Administración, aunque fuera en la forma de “convidados de piedra” por parte del resto de los ministerios.

Además del trabajo en comisiones y de los dictámenes sucesivos sobre los PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional), la primera parte de la legislatura se centró en el debate sobre el nuevo proyecto de ley de cooperación, respaldada con reservas por la mayoría de los agentes sociales en el Consejo. A pesar de las debilidades y de la lejanía de posiciones entre ONGD, expertos y Administración –y a veces dentro de la propia Administración– este período se caracterizó por la apertura a la crítica y por la discusión sustantiva tanto de principios como de planes concretos.

La última etapa de esta legislatura en el Consejo de Cooperación estuvo marcada por el debate sobre el Plan Director que finalmente no fue aprobado por el Consejo de Ministros, aunque contó con un apoyo significativo en el Consejo de Cooperación. Como otras veces y salvo excepciones, el intenso trabajo del Consejo no logró influir de manera determinante en las decisiones políticas finales, haciendo casi inútiles las largas horas de discusión y elaboración de argumentos y aportaciones.

CRISIS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN: UN EJEMPLO MÁS DE LA FALTA DE DIÁLOGO

La legislatura que ahora termina comenzó con la constitución del nuevo Consejo emanado de la Ley de Cooperación. A diferencia del anterior, éste reducía en gran medida la participación de la Administración y primaba la presencia de expertos y actores sociales. Los seis representantes de las ONGD siguieron siendo elegidos por la Asamblea de la CONGDE.

Los primeros meses de trabajo fueron intensos, especialmente con el debate del nuevo Plan Director, a partir de una mala propuesta presentada por el Gobierno, y de las bases de financiación de las ONGD. El nuevo Gobierno, también del PP, llegó con una idea definida de la cooperación, puesta al servicio de intereses comerciales, políticos y culturales con renovada intensidad. El estilo dentro del Consejo también cambió, la SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica) estableció una forma de trabajo en la que los documentos llegaban tarde y debían salir a toda prisa, sin opciones para un debate sustantivo. Lo más significativo, sin embargo, fue la *tolerancia cero a cualquier crítica*, sobre todo si ésta se realizaba fuera del espacio del Consejo, en los medios de comunicación. Aparentemente, un espacio de diálogo entre actores sociales y la Administración está reñido con que éstas trasladen sus argumentos y posiciones a la opinión pública.

En marzo de 2001 el Gobierno, sin previo aviso, publicó en el BOE un nuevo Decreto de Consejo de Cooperación, incluyendo un cambio crucial sobre lo negociado con la CONGDE y el resto de los actores sociales. *La representación de las ONGD pasó a ser designada por el Gobierno para cuatro de las seis sillas*. Las dos sillas restantes quedaron a la elección de la CONGDE. Los criterios para la "designación" de las ONGD son, cuando menos, confusos, aunque hacen referencia principalmente al tamaño de las organizaciones.

Tras un proceso duro e intenso en el seno de la CONGDE, cuatro miembros de la misma decidieron aceptar el nombramiento del Gobierno y sentarse en el Consejo, rompiendo así el acuerdo alcanzado unas semanas antes en la Asamblea de la Coordinadora. En los meses siguientes el Gobierno resolvió las principales líneas de financiación de las ONGD, castigando ostensiblemente a aquellas que mantuvieron una posición crítica a lo largo del año anterior.

Además de su efecto sobre el sector de las ONGD, esta crisis posibilitó que el Gobierno se hiciera con un Consejo con escasa capacidad de crítica, ya que los expertos también fueron designados por métodos que sirvieron para alejar a aquellos más críticos y con más conocimiento de la cooperación al desarrollo. Los diálogos y la capacidad de influencia dentro del Consejo quedaron limitados al mínimo, respondiendo así al nulo interés del Gobierno por concertar la política de cooperación. Y la propia temática de la

ayuda al desarrollo perdió parte de su perfil público, al no emanar del Consejo ninguna noticia en ningún sentido, positivo o negativo, contribuyendo todos al silencio que se ha impuesto sobre la cooperación española.

3. COMUNICADO POR EL DIÁLOGO Y LA PARTICIPACIÓN

Lo que pensábamos que era una estrategia específica del Gobierno en el sector de la cooperación para el desarrollo, resultó ser una forma de trabajo sistemática en lo referente a la laminación de espacios de diálogo y a la interlocución con organizaciones sociales, que se ha llevado a cabo también en otros sectores.

Tras compartirlo con los mismos, varias organizaciones dedicadas al medio ambiente y la inmigración, así como la CONGDE y la Coordinadora de Organizaciones de Derechos Humanos, lanzaron un comunicado conjunto sobre este tema, denunciando la actitud del Gobierno. Recogemos a continuación algunos párrafos del mismo que ilustran la forma actual de trabajar del Gobierno y sus efectos sobre las organizaciones.

Al tratar sobre los Consejos, el llamamiento indica que se produce la “...anulación efectiva de los espacios institucionales establecidos legalmente para la participación y el diálogo social: Consejo de Cooperación Internacional, Foro de Inmigración y Consejo Asesor de Medio Ambiente. El Gobierno no ha convocado algunos de estos Consejos durante años, ha alterado unilateralmente su composición para poder designar directamente a sus representantes—incluyendo a los de las organizaciones sociales—negando la posibilidad de su elección democrática por las entidades representativas de las organizaciones correspondientes; también ha nombrado a las personas que por su cualificación específica participan con carácter de expertos en los Consejos, sin consulta previa a los otros agentes sociales. En general, el Gobierno desvirtúa el carácter consultivo y de concertación de los Consejos, aportando poca y tardía información, no concediendo el tiempo y las condiciones para que se produzcan discusiones relevantes y, por lo tanto, despreciando aquellas aportaciones que podrían generar un debate sustantivo. Actualmente los Consejos no sirven para lo que fueron concebidos, en algunos casos como logro de la presión ciudadana”.

En relación con el papel de las organizaciones sociales, el comunicado muestra las contradicciones en las que cae el Gobierno: “Sobre el papel, el Gobierno habla con frecuencia de la importancia de las organizaciones sociales y es, en teoría, un defensor de una sociedad civil fuerte y activa. Sin embargo, se trata de una *concepción utilitarista de las organizaciones sociales*, que demanda de éstas que asuman una responsabilidad mayor en tareas propias del Estado, convirtiéndose en ejecutores subsidiarios de aquello

que el Estado no puede o no quiere asumir... hagan ustedes lo que yo he decidido que hagan”.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Visto lo anterior, es evidente que estamos en un mal momento en lo referido a participación social en la cooperación para el desarrollo. Aún así, no todo es negativo; hay elementos prometedores como la consolidación de algunos consejos de cooperación a nivel autonómico y municipal, la renovación de los esfuerzos de movilización de la CONGDE a través de su Campaña, una mayor voluntad por parte de algunas ONGD de fortalecer su papel de análisis e interlocución y, finalmente, la emergencia de centros de estudio y formación, ligados a las universidades, y que contribuyen a dotar de contenidos los debates y la reflexión del sector.

Sin embargo las opciones de que en el futuro se produzca una genuina participación de los actores sociales en la conformación de la cooperación española, pasan por un cambio profundo en el acercamiento a esta cuestión por parte del Gobierno de turno. No es buena la situación actual con un Gobierno conservador que desprecia el diálogo sustantivo con las organizaciones sociales y que es intolerante con la crítica. Sin embargo, cabe mencionar que con un gobierno más progresista también existirían riesgos, en este caso de co-optación y de no mantener la distancia que permite ser permeable a los planteamientos al tiempo que se respeta la independencia partidista de las organizaciones sociales.

Especialmente en el primer caso, cualquier avance positivo pasa por cambiar la posición del Gobierno y de algunos líderes de opinión por la cual la *democracia participativa está reñida con la representativa* ya que la primera menoscaba la segunda. Y dirigirse hacia un planteamiento en el cual ambas formas son compatibles y se refuerzan, ya que la democracia será tanto más estable y sólida cuanto mayor sea la articulación del tejido social a su alrededor y cuanta más participación haya a la hora de aportar experiencia, análisis y propuestas a los decisores políticos que finalmente tienen la responsabilidad de legislar y administrar.

En el ámbito específico de la cooperación al desarrollo son necesarios cambios tanto por parte del Gobierno, más allá de los principios enunciados en párrafos anteriores, como por parte de las ONGD y otros actores sociales. Algunos de ellos son:

- Tanto en el Gobierno como los funcionarios de la Administración responsables de la cooperación, tiene que producirse un *cambio de mentalidad*. Pasa por considerar que lo que se hace desde el Gobierno puede ser mejorable, que una crítica fundamentada puede impulsar

cambios positivos y que los aportes de las organizaciones sociales a partir de su experiencia tienen valor para lograr los objetivos de la Ley de Cooperación y para afianzar una política de cooperación con un mayor nivel de consenso.

- Junto con lo anterior debe haber *un cambio de talante* en aspectos tan obvios como la apertura al diálogo, el respeto y la desaparición de vetos y listas negras a la hora de participar en seminarios, investigaciones y procesos auspiciados por la Administración. Igualmente el Gobierno debe dejar de hacer uso de los fondos para financiar programas de las ONGD para objetivos de política interior a través del chantaje y del castigo a las organizaciones críticas.
- La apertura al diálogo debe producirse en diversos niveles: Parlamento, Secretarías de Estado implicadas en la cooperación, partidos políticos, etc. Es el Consejo de Cooperación, sin embargo, el espacio que debe ser privilegiado. Para ello es imprescindible *un nuevo Decreto* que revitalice sus funciones, que devuelva la elección de los representantes de las ONGD a la CONGDE y que establezca un procedimiento que garantice la independencia y experiencia en cooperación de los expertos del Consejo.
- Por parte de los actores sociales, especialmente de las ONGD, es necesario que se vuelva a la concertación en el seno de la CONGDE en lo referente al cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea. Y especialmente, las ONGD españolas tenemos un largo camino por recorrer *para incrementar nuestra capacidad tanto de análisis y propuesta política, como de promover la movilización social* que respalde nuestras propuestas. Para que esto se produzca se requiere la voluntad política de los responsables de las organizaciones, especialmente de las de mayor tamaño, y la consecuente inversión en capacidades y recursos para llevarlo a cabo. No es aceptable estar sentado en el Consejo de Cooperación y no tener apenas nada que decir.

EL ÁMBITO ÉTICO DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS Y DE LAS EMPRESAS EN EL CONTEXTO DE SUS RELACIONES CON LOS PAÍSES MÁS POBRES

CARLOS BALLESTEROS

CECILIA CARBALLO

IPADE

JUANA BENGUA

Solidaridad Internacional

En los últimos años se ha producido un notable incremento tanto en el número de organizaciones no gubernamentales en el Estado español, como desde la perspectiva del auge e importancia de su papel y protagonismo en la sociedad. Como recogía un reciente documento de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), en los años 90 se instaló en nuestro lenguaje la palabra “solidaridad”. Tragedias como la de Ruanda, Zaire, Bosnia, o los ecos de la ya mítica acampada de la Plataforma 0,7%, contribuyeron en España a sensibilizar a la sociedad en favor de los sectores más desprotegidos. Como actores privilegiados de esta nueva cultura, las ONGD se han venido manifestando como importantes agentes de la sociedad civil capaces de detectar, denunciar y vehicular los deseos de construcción de un mundo más justo y solidario.

Sin embargo, junto a este proceso de crecimiento también se ha debilitado su propia legitimidad, en parte alimentada por la presencia mediática de un determinado número de ONGD que ha unido solidaridad a entretenimiento y, también, porque en estos años algunas ONGD han carecido de criterios de transparencia y eficacia para explicar cuál es su misión, qué criterios siguen para la gestión de su entidad y de los fondos públicos y/o privados que manejan y, sobre todo, para explicar qué están haciendo para promover el desarrollo y erradicar la pobreza.

Muchas y diversas organizaciones han ido surgiendo al amparo de una sociedad que, según los estudiosos, se ha definido a sí misma como “solidaria”.

Según el barómetro de mayo de 2001 del CIS, la sociedad española valoraba muy positivamente la labor de las ONG (30,7% muy bien y 4,8% bien) y consideraban que esta tendencia seguiría al alza (CIS, 2001). Eso sí, con una marcada tendencia hacia la *solidaridad cómoda* y sin grandes compromisos, una solidaridad de emergencia o, como alguien la ha calificado, de “espasmos solidarios”¹. Según el profesor Díaz Salazar, la conciencia solidaria de los españoles, definida como “lo que están dispuestos a realizar por la solidaridad”, puede dividirse en los siguientes tipos (Díaz-Salazar, 1995):

- a) Una gran mayoría, el 66%, está dispuesta a dar dinero (la media en la UE es del 45%).
- b) Alrededor de la mitad (45%) está dispuesta a dar su tiempo para una acción concreta a favor de los países más pobres.
- c) Un 18% está dispuesto a comprometerse más a fondo y participar de forma permanente en campañas y actividades de carácter solidario.

Sin embargo, y a pesar de que nadie pone en duda el papel de estas organizaciones en la erradicación de la pobreza en el mundo y en la consecución de un mundo más justo para todos, como ha reflejado Carlos Gómez Gil² en varios artículos, su evolución y complejidad lleva a demandar unas nuevas pautas éticas en sus actuaciones que les otorguen una mayor legitimidad moral frente a la sociedad y al Estado. Para dicho profesor “la supervivencia económica de las ONG no puede ser un fin en sí mismo” ni mucho menos su fin último, como en ocasiones podría pensarse.

La creciente tendencia a la privatización de “lo social” a que nos tiene acostumbrados el modelo neoliberal que progresivamente impera en nuestro mundo, no es ajena a la situación de las fuentes de recursos monetarios que obtienen las ONG y las entidades sin ánimo de lucro para la realización de sus programas o proyectos. Efectivamente, en un entorno en el que los fondos oficiales destinados por los países de la OCDE a la ayuda disminuyeron en un 30% durante la década de los noventa³, el porcentaje de fondos privados se acerca ya al 48%, provenientes tanto de empresas como de particulares. La mitad de ellos corresponden a fondos obtenidos por tan sólo cinco organizaciones⁴.

Si bien la consecución de una base social amplia y diversa es una de las mejores garantías de independencia, quizás estemos asistiendo actualmente a un traslado de dependencia desde los recursos públicos a los privados, empezando así una especie de carrera y competencia por la captación de fondos que, en ocasiones, puede ir en contra de los objetivos de transformación social y denuncia e incluso, a veces, a la de la pérdida del respeto y consideración de las poblaciones beneficiarias, utilizadas como reclamos comerciales fáciles, lastimeros y que mueven a la sensiblería.

En este sentido, se han venido realizando a menudo denuncias o cuestionamiento de ciertas prácticas por incumplimiento de los códigos éticos.

En el año 1997, la Coordinadora de ONGD aprobó⁵ su Código de Conducta y vinculó la adhesión de este código a la pertenencia de las ONGD a dicha coordinadora. En él se dedica un especial apartado a las pautas comunicativas en publicidad y al uso de imágenes. Por su parte, el Comité de Enlace de ONGD en Europa publicó en 1989 un documento sobre *Imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo*. Desde esta perspectiva, conviene destacar que la comunicación para las ONGD debe ser, fundamentalmente, un instrumento de sensibilización y educación que debe, por una parte, promover la toma de conciencia de los problemas del desarrollo y de sus soluciones y, por otro, aumentar la voluntad de participación de los ciudadanos en los procesos de cooperación, luchando por cambiar las estructuras vigentes (Almansa, 1999).

Pese a ello, algunos de los anuncios de cierto número organizaciones parecen tener un claro componente recaudatorio y de petición de ayuda asistencial que, en ciertos casos, pueden trabajar en sentido contrario del principal fin sensibilizador. La carga emocional de algunas imágenes y la utilización de determinados recursos publicitarios han supuesto la recaudación de grandes sumas de dinero que habrán permitido indudablemente salvar un mayor número de vidas. Sin embargo, también han influido en la percepción y la imagen que los ciudadanos de los países del Norte tienen acerca de los problemas del Sur y de sus soluciones. Ciertos mensajes o imágenes difundidos publicitariamente pueden suponer un perjuicio a largo plazo para los objetivos de la cooperación al desarrollo.

La razón de ser de las organizaciones altruistas se encuentra precisamente en la iniciativa privada de satisfacer las necesidades de otros, de cooperar gratuitamente a la consecución del bien común. Para algunos incluso son "uno de los últimos reductos para que la ciudadanía desarrolle y ponga en práctica de forma continuada sus sentimientos solidarios, a través del diálogo, las ideas y la acción positiva" (García Izquierdo, 2001). De hecho, mientras que las entidades mercantiles se dedican a la venta de productos determinados y el Estado emplea unos impuestos recaudados en procurar a los ciudadanos la provisión de bienes colectivos, las organizaciones no lucrativas proporcionan unos bienes que acrecientan la confianza y el bienestar del ciudadano. Por ello, sus cauces de financiación provienen de la misma sociedad quien, por medio de donaciones directas o indirectas⁶, facilitan la continuidad en la realización de estas tareas.

Sin embargo, y precisamente por esta oferta de confianza a la sociedad a cambio de su dinero, parece ser cada vez más necesario demostrar que la organización es transparente, que tiene un comportamiento ético y que ofrece a la sociedad un modelo de gestión y comportamiento adecuado a los principios que acompañan a su misión. La cantidad de fondos canalizados a través del sector no lucrativo, ya sea mediante ayuda oficial al desarrollo o mediante programas de colaboración entre empresas, aunque sigue siendo

alta en valor absoluto, en los últimos tiempos parece decrecer. La sociedad da dinero *a fondo perdido* a cambio de que se le garantice que esa transferencia va a tener el fin a que se le quiere destinar y no va a servir para el negocio del precisamente llamado sector “sin ánimo de lucro”. Ejemplos no faltan de entidades que, amparándose en ese carácter asistencial, se han enriquecido a costa de la buena voluntad de la sociedad.

Así, recientemente ha aparecido algún instrumento que trata de medir la transparencia, la eficacia y la eficiencia en los servicios y proyectos de las organizaciones no lucrativas (ONL). Requerimientos, por otra parte, similares a los que la sociedad demanda a las empresas, sin que los criterios se hayan adaptado a la misión específica de estas organizaciones en la sociedad.

Las principales iniciativas en este sentido son:

- La sistemática basada en las normas ISO 9001:2000, nacidas de AENOR, que permiten a la organización mejorar su gestión y realizar todos los requerimientos que una certificación oficial requiere.
- La *Guía para la transparencia y buenas prácticas*, de la Fundación Lealtad, que establece nueve principios de transparencia en la gestión de las ONL. A saber:
 - a. Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno.
 - b. Planificación y seguimiento de la actividad.
 - c. Continuidad e imagen fiel en la información.
 - d. Pluralidad y transparencia en la financiación.
 - e. Control en la utilización de los fondos.
 - f. Presentación de cuentas y cumplimiento de obligaciones fiscales.
 - g. Elaboración y liquidación presupuestaria anual.
 - h. Promoción del voluntariado.

Esta Guía es de aplicación voluntaria y en su primera edición, en el año 2002, más de 30 organizaciones se sometieron a la evaluación de la misma, desde grandes ONGD como Intermón Oxfam, a entidades de acción social como el Secretariado General Gitano, pasando por ONG de diferentes características tamaño y ámbito como la Fundación Intervida, Anesvad, y algunas de las ONGD que forman parte de la “Plataforma 2015 y más” (como CEAR, MPDL, Paz y Tercer Mundo, Acsur-Las Segovias) o la asociación Proyecto Hombre. Según resalta la citada Fundación con motivo de la presentación de su segunda edición en 2003⁷, las altas cifras de cumplimiento de los principios evaluados han hecho que importantes empresas se hayan comprometido, mediante la firma de un acuerdo, a colaborar con las organizaciones de la Guía. Empresas como Bankinter, BBVA, DKV Seguros, Eat-Out (antiguo Servifood), El Corte Inglés, Fundación Aguirre Newman, Fundación Solidaridad Carrefour, Fundación Telefónica, Grupo Cortefiel, Grupo Ferrovial, Grupo

Santander, Inditex, Repsol YPF, Seur y Sol Meliá. han firmado este convenio. En el año 2002 el INTRESS⁸ editó una *Guía para la implantación de la norma ONG con calidad* que, a través de siete pasos, trata de implantar un programa de mejora de la calidad. Estos pasos serían⁹: comprometerse, organizarse, formarse, adaptarse, mejorar, auditarse internamente, y auditarse externamente.

Es necesario citar aquí otras iniciativas en el campo de la certificación de la calidad y la ética en las ONL, como el modelo europeo conocido por las siglas EFQM (European Foundation for Quality Management) o la reciente propuesta de formulación de un plan estratégico de gestión de la calidad en las ONG propuesto por la organización Sector3¹⁰, en la que los criterios de calidad se equiparan a la transparencia, eficacia y eficiencia en los servicios y proyectos de las ONG. El objetivo que Sector3 persigue con esta iniciativa es ofrecer a las ONL la implantación de un plan estratégico de gestión de la calidad basado en la sistemática ISO 9001:2000, que permita a la organización mejorar su gestión y realizar todos los requerimientos que una certificación oficial requiere.

Todas estas propuestas no estarían completas si no se hace referencia a otro tipo de certificaciones e iniciativas sobre la gestión ética/responsabilidad social corporativa de las empresas. No es intención de estas páginas entrar en este tema a fondo, dada la amplia literatura existente¹¹. Sólo ha parecido conveniente hacer referencia a la reciente aparición del "Primer sello de solidaridad y ética para empresas 'comprometidas'" promovido por la Fundación Punto Siete, que se concederá a las compañías que integren en su gestión los principios de responsabilidad social del Pacto Mundial de la ONU y destinen un 0,7% de sus recursos a fines humanitarios. El objetivo de esta iniciativa es impulsar la cooperación entre empresas y ONG, creando un nuevo canal de comunicación que garantice a estas últimas una estabilidad de recursos y a las compañías distinguirse y ser premiadas por el ciudadano. Para ello, la Fundación firma un contrato de un año, prorrogable, con la empresa interesada en obtener el sello, que asume un doble compromiso: "ético", al integrar en su gestión los nueve principios del *Global Compact* de la ONU, y "solidario", al destinar el 0,7% de su beneficio a financiar proyectos humanitarios. El sello de Punto Siete aspira a ser el equivalente "solidario" de certificados como ISO o Aenor en materia de calidad, o el logotipo que distingue a los embalajes ecológicos. "Es un logotipo solidario que reconocerá el compromiso de las empresas", señalan sus promotores. La donación de la empresa puede realizarse a través de la Fundación o financiando directamente proyectos de ONG que cumplan con los requisitos establecidos en el contrato de colaboración. En este segundo caso, Punto Siete recibe el 20% del total de la donación para "el adecuado desarrollo de sus fines fundacionales". Se echa en falta, en cualquier caso, la necesidad evidente de otros requisitos, como los referentes a la condicionalidad de la ayuda, al

porcentaje a destinar a los más pobres, la efectiva aplicación de los convenios de la OIT ratificados por España o los mecanismos de control sobre el cumplimiento de los principios del *Global Compact*.

En los demás casos, el 95% de los recursos se destina a financiar proyectos humanitarios, estudios, asesorar a entidades colaboradoras y realizar campañas de sensibilización. El 5% restante se dedica a la dotación de la Fundación. En virtud del contrato, la Fundación se compromete también a verificar el destino de los fondos entregados por las empresas, lo que supone que las ONG con las que trabaje deben cumplir una serie de requisitos de "legalidad y transparencia". Para la empresa, el sello tiene "importantes beneficios": podrá usar el logotipo en todas sus comunicaciones, mejorar su tratamiento fiscal y su imagen con clientes y empleados y reforzar su posición en el mercado.

La proliferación de principios sobre comportamiento responsable o de compromisos voluntarios sobre la incorporación de buenas prácticas en la conducta de las empresas (p.e.: *Global Compact* de NN.UU., normas de la OIT, Guías de la OCDE), no deja de ser el establecimiento de procedimientos mínimos y difícilmente mensurables mientras sean las propias empresas las que voluntariamente los incorporan en sus políticas, y no sólo eso, mientras no se establezcan los mecanismos adecuados de control, o se refuercen los existentes como los aplicables a las normas OIT. Si se pretende acreditar la calificación de socialmente responsable, se requiere el establecimiento de líneas directrices, a las que los correspondientes informes sociales deben referirse: los trabajadores tienen que poder contar con información relevante sobre los impactos de multinacionales y empresas y sus productos en los derechos humanos, la sociedad y el medio ambiente. En cualquier caso, estos sólo serán controles puntuales, es necesario un seguimiento permanente que sólo estarían en disposición de hacer los sindicatos dentro de las empresas. Ello requiere una labor de formación y de sensibilización de los trabajadores que les permita realizar el control. Por ello, cualquier sello de solidaridad y ética que se precie debe incorporar los compromisos de la empresa hacia los sindicatos o los órganos representativos de los trabajadores.

CONCLUSIONES

- El incremento de códigos de cumplimiento obligatorio o voluntario por parte de empresas u otro tipo de actores empieza a confundir a la sociedad más que contribuir a la maximización de los beneficios sociales que reporta este tipo de comportamientos.
- Deberá impulsarse una acción internacional sobre la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). No debe estar separada del resto de la Agenda

política, dado que los objetivos internacionalmente acordados en Cumbres como la de Kioto, Johannesburgo o Río, trabajan en sentido opuesto al de la reducción de los estándares laborales o medioambientales y a la desregulación.

- Debemos considerar la presión que el propio Estado y cualquier institución pública debe ejercer respecto de aquellas empresas o entidades privadas que gestionan o reciben ayudas del sector público. Las empresas que licitan para obras o servicios públicos, las empresas que gestionan créditos FAD, deben vincularse obligatoriamente a dichos principios de la RSC. Los principios internacionalmente acordados.
- La sustitución de un modelo de financiación público por modelos privados, acreditados por la existencia de sellos o certificaciones también de índole privada, relega a un segundo plano la función redistributiva del Estado en la adjudicación de fondos para las acciones de cooperación.
- Las discusiones y reclamaciones sobre la cantidad y la calidad de la AOD pierden peso cuando alguna de las organizaciones que discute las orientaciones de nuestra política de cooperación para el desarrollo no cuestiona asimismo el comportamiento de sus nuevos donantes privados, aceptando el mismo juego en un campo diferente. El trabajo de la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la CONGDE y la iniciativa de la Coordinadora de ONGD de España, de incorporar a su Código de Conducta la parte dispositiva del documento acordado sobre las relaciones ONGD- Empresas es un paso importante en este sentido¹².

NOTAS

1. El Prof. García Izquierdo en la presentación del *Directorio de ONGD 2000*. Fuente: www.canalsolidario.org, 16/05/2000
2. Gómez Gil, C. (1999) y (2000).
3. Fanjul G. (2003).
4. Fundación Lealtad (2003). www.fundacionlealtad.org, consulta realizada el 13/01/2004.
5. Aprobado en la Asamblea General Extraordinaria de 25 de octubre de 1997 y modificado en la Asamblea General Ordinaria de 28 de marzo de 1998.
6. Indirectas mediante impuestos que se convierten en subvenciones de actividades de interés general. En este caso el Estado traslada su responsabilidad a otras entidades para que ellas hagan, en su nombre, lo que le corresponde, en el ámbito de una política pública.
7. En la actualidad la Guía II incorpora a 68 organizaciones, habiéndose ampliado a algunas otras ONGD de la Plataforma 2015 (como ISCOD-UCT y Solidaridad Internacional) no incluidas en dicha primera edición. Por otra parte, se han excluido de esta última edición, algunas otras organizaciones que, como Intervida o Anesvad, habían aparecido reflejadas con algunos principios y subprincipios incumplidos en la Guía I.
8. Instituto de Treball Social i Serveis Socials,
9. Puede encontrarse más información en www.ongconcalidad.org
10. Para más información véase <http://www.sector3.net/portals/calidad.asp>
11. Cabe citar, con carácter divulgativo, el artículo de De la Cuesta, M. y Valor, C. (2003), coordinadoras del área de RSC de Economistas sin Fronteras.
12. Véase el documento correspondiente en www.congde.org (documentos de interés).

BIBLIOGRAFÍA

- COMITÉ DE ENLACE DE ONGD EN EUROPA (1989): *Imágenes y mensajes a propósito del tercer mundo*.
- CONGD (1998): *Código de Conducta*, Coordinadora de ONGD.
- DE LA CUESTA, M. Y VALOR, C. (2003): "Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España", *Boletín Económico de ICE*, nº 2755, enero. Sus autoras son coordinadoras del área de RSC de Economistas sin Fronteras. www.revistasice.com
- DE LA CUESTA, M. ET AL (2003): *La responsabilidad social corporativa. Una aplicación a España*, UNED.
- FANJUL G. (2003): *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Intermon Oxfam, Madrid.
- FUNDACIÓN LEALTAD (2003): *II Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG*.
- GÓMEZ GIL, C. (1999): "El debate sobre el papel de las ONG", *Página Abierta*, nº 99, noviembre, pp. 12-16.
- GÓMEZ GIL, C. (2000): "ONG", *Viento Sur*, nº 50, junio, pp. 99-101.
- ROA, F.J. (coord.) (1999): *Ética del Marketing*, Unión Editorial, Madrid.
- RUIZ DE OLABUENAGA, J. I., (coord.) (2000): *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao.
- SÍCHAR, G., (coord.) (2003): *La empresa socialmente responsable. Ética y empresa*, CIDEAL, Madrid.
- SOCIAL INVESTMENT FORUM (1999): *Report on responsible investing trends in the United States*.
- SOCIAL INVESTMENT FORUM (2000): *Socially responsible fund continue to get top marks in 2000*.
- VV. AA. (1988): *El patrocinio como herramienta de comunicación* (Documentación de seminario), F & R Gestión de Seminarios, Madrid.

OTROS AGENTES: SINDICATOS

MAITE NÚÑEZ

Iscod

GRACIA SANTOS

Paz y solidaridad

La globalización está teniendo en lo económico y en lo social un impacto perjudicial para aquellos países, regiones, pueblos y sectores de actividad que no tienen incorporados en sus constituciones, sus leyes o reglas de vida unos derechos básicos y fundamentales para sus ciudadanos y trabajadores.

Es imprescindible entonces seguir apoyando la construcción de alternativas válidas y concretas a un modelo de "globalización" que no podemos compartir y que pretende ser impuesto por los poderes fácticos más conservadores y dominantes.

Una mundialización diferente es posible y de hecho está en marcha. Es la que quiere hacer compatible el progreso económico, los avances tecnológicos de todo orden con el más absoluto respeto a los derechos humanos que como sabemos incorporan los derechos fundamentales de los trabajadores.

Aspiramos pues a una mundialización que se inspire, practique y preserve la justicia social.

El movimiento sindical, coherente con su trayectoria de más de un siglo y medio, hecha de luchas, de dignidad y solidaridad, debe contribuir, y de hecho así lo está haciendo, a encabezar el amplio movimiento social que hoy se extiende, cada vez más, a nivel planetario, y que pretende dignificar el trabajo y hacer más equitativa la distribución de la riqueza generada por la colectividad.

La necesaria y obligada cooperación internacional se verifica en muy variados ámbitos. Todos ellos son muy importantes, sin embargo y así lo reconocen hoy la mayoría de los organismos internacionales tales como NN.UU., la OIT, UE, OCDE, etc., *sin el respeto de los derechos laborales fundamentales no puede haber desarrollo*. Así lo recoge la Declaración de principios y derechos fundamentales de los trabajadores aprobada por la OIT en 1998.

Si no nos comprometemos todos, cada uno en el marco de sus responsabilidades específicas, a obrar en pro del respeto y de la verificada aplicación de convenios, directrices, acuerdos y otras reglas existentes peligrará, como así ocurre hoy en día, la paz, y se pondrá grave y definitivamente en entredicho un desarrollo económico justo y duradero.

Por ello debemos considerar fundamental la cooperación al desarrollo en el ámbito sindical y por ende en el de las relaciones laborales. Está más que demostrado que unos sindicatos fuertes, representativos, democráticos y autónomos, juegan un papel fundamental en el desarrollo económico y social en sus respectivos países. Ese ha sido el principal hilo conductor de la cooperación y colaboración llevada a cabo por las organizaciones sindicales nacionales e internacionales de los países desarrollados con respecto a las organizaciones sindicales de los países en desarrollo.

Las potencialidades de cooperación sindical al desarrollo son, sin duda alguna, muy importantes.

En *primer lugar*, en el ámbito político es difícil concebir un proceso de desarrollo sin avanzar al mismo tiempo en la democratización y el respeto de los derechos humanos. Lo que supone hacer posible el ejercicio de la participación política y sindical y el derecho a la organización de los trabajadores en defensa de sus intereses.

El programa de Naciones Unidas para el desarrollo, en su informe sobre desarrollo humano 2000, se propone como prioridad ayudar a promover medidas que, en la práctica, establezcan como prioridad a escala mundial un criterio basado en los derechos que tienen que ver con el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza.

Aunque en la actualidad existen democracias formales en numerosos países en desarrollo, todavía hay muchas y serias limitaciones para el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, entre ellos los derechos de los trabajadores. Para conseguir el respeto de dichos derechos el papel de las organizaciones sindicales es esencial e insustituible.

En *segundo lugar*, en el ámbito social, el concepto de desarrollo incluye obligatoriamente la equidad, que debe acompañar al proceso de crecimiento económico sostenible. Por ello, el concepto de desarrollo humano acuñado por Naciones Unidas pone como centro del desarrollo al ser humano.

El desarrollo se entiende así como "un proceso de ampliación de las opciones humanas que permitan a la gente vivir una vida larga, sana y creativa". Desarrollar las potencialidades del ser humano implica oportunidades

para los más desfavorecidos, lo cual está íntimamente relacionado con la equidad en general y con la igualdad de los derechos para las mujeres en particular.

Sin embargo, los países en desarrollo padecen en general las mayores desigualdades sociales y de género, así como una distribución de la renta más regresiva que en los países desarrollados. Los frutos del crecimiento económico deben beneficiar a todos. Las organizaciones sindicales son esenciales para alcanzar un reparto más equitativo de los beneficios del crecimiento económico y el respeto de los derechos de los sectores tradicionalmente excluidos como el de las mujeres, los jóvenes, los indígenas y emigrantes.

En *tercer lugar*, los informes sobre “desarrollo humano” de Naciones Unidas insisten en que las relaciones entre crecimiento y desarrollo son de doble vía. Por un lado el crecimiento permite sostener y aumentar la inversión social —mejoras educativas, sanitarias y nivel de vida en general—. Por su parte, la mejor calidad de la mano de obra que se consigue a través del desarrollo humano es un aporte fundamental al crecimiento humano.

Es sabido que ni a los inversores nacionales, ni a los extranjeros, les es indiferente el nivel educativo alcanzado por la población. En la segunda mitad del siglo XX no han existido casos de crecimiento acelerado en condiciones de polarización aguda de la riqueza, mientras que los países que experimentaron un mayor crecimiento, como es el caso del sureste asiático, se caracterizaron por una distribución de ingresos bastante más equitativa.

Una población pobre y marginal es una potencialidad perdida desde el punto de vista del desarrollo. La lucha sindical por lograr unas mejores condiciones de vida debe por lo tanto incluir necesariamente la mejora de la educación y la salud de la población.

En *cuarto lugar*, en el ámbito específico de la estabilidad, la seguridad y el “buen gobierno”, los sindicatos son uno de los tres pilares del “tripartismo”, junto con gobiernos y empresarios, que tiene su reflejo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El juego democrático pasa también, junto con las instituciones que representan a los distintos poderes, por la capacidad de diálogo entre los tres actores principales que intervienen en las relaciones laborales. La debilidad y la falta de reconocimiento de los sindicatos perjudican su capacidad de propuestas y de diálogo, obstaculizando en consecuencia los procesos de consolidación democrática, estabilidad social y cohesión social.

Cuando las organizaciones de los trabajadores son escuchadas y tomadas en cuenta como interlocutores válidos, mejoran las vías de diálogo y disminuye la conflictividad. Así pues, parece claro que los sindicatos también juegan un papel esencial en el logro de la estabilidad social y, por lo tanto, en el desarrollo.

La inversión privada, sin duda, es importante para el desarrollo, pero hay otros factores que no tienen una importancia menor. El papel de los sindicatos de los PVD es insustituible en el logro de un "círculo virtuoso" para el desarrollo, a través de su lucha a favor de los derechos humanos y laborales, la equidad, la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y de los sectores más desfavorecidos. Así pues, el fortalecimiento organizativo de estos sindicatos debe verse como un medio para la consolidación democrática de sus países y para el avance en su desarrollo económico y humano, tarea que merece y necesita de apoyo.

Nada mejor que mirar a los países más avanzados como, por ejemplo, los del norte de Europa. Allí han existido históricamente unos sindicatos fuertes que han sido y siguen siendo fundamentales en el establecimiento y el mantenimiento del estado de bienestar y en el logro de altas tasas de crecimiento económico.

En *quinto lugar*, pero interactuando con todo lo anterior, hay que enmarcarlo en el ámbito del codesarrollo y éste muy íntimamente ligado a la migración. Movimientos migratorios que deben ser considerados como un factor de desarrollo tanto en origen como en destino. Debe por tanto la migración apreciarse como un factor que favorece el desarrollo y debe haber una intensa correlación entre migración y los mecanismos de cooperación al desarrollo. Ahora bien para que esto se produzca es necesario regular e incentivar los efectos más positivos de la migración y evitar en lo posible sus efectos más negativos. Y en este ámbito, estrechamente vinculado al mercado laboral y a la formación, de nuevo es fundamental la existencia y la participación activa de los sindicatos, tanto de los de los países de origen como de los de destino. Actores imprescindibles, junto con la administración pública y los empresarios, para conseguir que los movimientos migratorios favorezcan el desarrollo tanto humano como económico de los países implicados y sobre todo para conseguir que los principales beneficiarios de la migración sean los propios trabajadores migrantes.

En *sexto lugar*, la Unión Europea asocia de diferentes formas a los agentes sociales a las líneas directrices de su política exterior (Mercosur, Mediterráneo, Ampliación...). El ejemplo más reciente lo encontramos en el actual Acuerdo de Cotonou, que durante los próximos 20 años regirá las relaciones de la UE con 75 PD. El citado acuerdo de asociación no solo prevé la participación de actores no gubernamentales (con una mención expresa a las organizaciones sindicales) en la elaboración y puesta en práctica de las estrategias de desarrollo (también con una referencia explícita al acceso a recursos financieros), sino que también incluye como ejes fundamentales de las citadas estrategias la promoción de métodos de diálogo social, el refuerzo de capacidades de los sectores sociales, la elaboración y aplicación de políticas de protección social o la creación de empleo decente y de respeto a los derechos sociales fundamentales reconocidos por la OIT. De lo

expuesto se deduce claramente que la Unión Europea considera que los interlocutores sociales —y, más concretamente, las organizaciones sindicales— aportan un verdadero valor añadido a sus relaciones exteriores, especialmente en la difusión de los principios de un modelo social que constituye uno de los rasgos fundamentales que definen la identidad europea.

1. LA COOPERACIÓN QUE DESARROLLAN LOS SINDICATOS

La cooperación sindical que desarrollamos los sindicatos (CC.OO. y UGT) tiene como principal objetivo reforzar la participación de las organizaciones sindicales en la construcción de un modelo de desarrollo democrático y sostenible en el marco de los procesos de integración, tanto regionales como subregionales, especialmente en un contexto de globalización creciente.

Consecuentes con este objetivo que de forma general inspira la cooperación sindical que realizamos ambas organizaciones podemos constatar que los resultados colectivos que vamos consiguiendo son altamente valorados tanto por nuestras contrapartes como por nosotros mismos.

La cooperación sindical se fundamenta en un modelo de intervención basado en los componentes de apoyo institucional, formación, intercambio de experiencias organizativas, estudios y sistematización, difusión y sensibilización y economía social.

El componente de *apoyo institucional* facilita los recursos tanto personales como técnicos y materiales, para apoyar a las organizaciones beneficiarias en el despliegue y aseguramiento, de forma permanente y profesional, del trabajo sindical tanto con su afiliación, como con la población trabajadora en general.

El componente de *formación* supone la mejora en la cualificación de los sindicalistas, capacitándoles para una acción sindical más efectiva y dialogante, tanto para hacer realidad el cumplimiento de los derechos laborales como para la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo.

El componente de *intercambio de experiencias* posibilita la comunicación presencial y el establecimiento de redes —permitiendo superar la brecha tecnológica que sufre el sindicalismo de los países en desarrollo—. Esto ha permitido a centrales sindicales de diferentes espacios regionales dar respuesta a los procesos de globalización económica de una forma ordenada y sistemática. La interlocución de las organizaciones sindicales en estos procesos de integración económica y comercial es fundamental para la democratización y para la inclusión de los derechos socio-laborales en los acuerdos comerciales. Por otra parte, este intercambio permite fortalecer la coordinación entre las organizaciones sindicales nacionales, regionales e internacionales; cuestión prioritaria para la construcción del sindicalismo

mundial como actor del tripartismo en las instituciones internacionales financieras y comerciales.

El componente de *estudios y sistematización* refuerza el intercambio de experiencias en la medida en que fomenta la interlocución cualificada de los actores sindicales incrementado su capacidad propositiva frente a los actores públicos y privados de los procesos de globalización y regionalización económica.

El componente de *sensibilización* permite hacer partícipe a todos los afiliados a las organizaciones sindicales y a la población trabajadora en general, animando la regeneración de las estructuras sindicales en las organizaciones de los países en desarrollo. En cuanto a la sensibilización en los países donantes, ésta fomenta la creación de nuevos espacios de cooperación sindical a través de la motivación y sensibilización solidarias.

Por último, el componente de apoyo a iniciativas de *economía social*, desde el enfoque global de promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, procura aminorar los efectos de la economía informal que lleva a la desprotección a gran cantidad de trabajadores y trabajadoras de los países en desarrollo. Este eje de acción procura, por un lado, dar respuesta a las necesidades de los trabajadores y trabajadoras sin derechos laborales reconocidos, bien porque carecen de empleo, bien porque este empleo se produce en la economía sumergida. Y, por otro lado, enraíza con un eje transversal de la cooperación al desarrollo: la erradicación de la pobreza, en tanto que fomenta la generación de trabajo y renta desde la autogestión y el cooperativismo. Por último, también se relaciona con el codesarrollo, convirtiendo a la población migrante en promotores de proyectos de desarrollo en sus países de origen.

Todos estos componentes están atravesados por los siguientes ejes transversales: erradicación de la pobreza, igualdad de oportunidades y conservación medioambiental.

El derecho a un trabajo digno como condición básica para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se establece como elemento prioritario de la lucha por la erradicación de la pobreza. La cooperación sindical contempla, en este sentido, y como hemos dicho anteriormente, no sólo los derechos de las personas empleadas sino las del conjunto de trabajadores y trabajadoras.

La perspectiva de género, en cuanto concierne al eje de igualdad de oportunidades, implica el hacer visible la creciente participación de la mujer en mundo del trabajo, así como la necesidad de integración y reconocimiento de la mujer en el mundo sindical, tanto en la base como en las estructuras directivas. Asimismo la participación equitativa entre hombres y mujeres es imprescindible en el desarrollo de la cooperación sindical.

Por último, la preocupación por los impactos negativos de los procesos productivos sobre el medio ambiente, así como el cuestionamiento del modelo

económico consumista actual y la necesidad de defender la salud y la seguridad en el trabajo frente a procesos productivos contaminantes e insostenibles, son prioritarios en la cooperación sindical.

2. PROPUESTAS SINDICALES

1. Los programas de cooperación sindical del desarrollo han sido la concreción del reconocimiento de los sindicatos como agentes de cooperación que se recoge en la Ley de Cooperación de julio de 1998 y cuyas funciones se definen en el Plan Director de la Cooperación Española. Estos programas están siendo un instrumento muy útil para incrementar la calidad de la cooperación, por lo que consideramos imprescindible su mantenimiento e implementación.
2. No es posible que se den las condiciones para el desarrollo humano fuera de un sistema de gobierno democrático. La existencia de unos agentes sociales fuertes son una contribución inestimable para la estabilidad democrática. Por ello, la cooperación oficial española debería apoyar proyectos cuyo objetivo sea el fortalecimiento democrático a través del diálogo social bipartito y tripartito en los países en desarrollo.
3. La Organización Internacional del Trabajo —OIT— es el único organismo tripartito dentro del sistema de Naciones Unidas. Ésta viene realizando una importante labor en la mejora de las relaciones laborales en los países en vías de desarrollo.

La cooperación oficial española debería apoyar proyectos de la OIT acordes con las prioridades que se establecen en la misma, por ejemplo, acciones que permitan la efectiva aplicación de la Declaración de los Derechos Fundamentales de 1998 y la lucha contra el trabajo infantil y por la equidad entre géneros.

4. España se está convirtiendo en un país de inmigración. Y la inmigración aparte de las ventajas que conlleva para el país receptor en cuanto que ayuda a completar su oferta laboral, se ha mostrado como un mecanismo muy eficaz en la lucha contra la pobreza y como factor de desarrollo de los países de origen, no sólo por la vía remesas, sino fundamentalmente, gracias a los conocimientos adquiridos, al establecimiento de contactos, y a la apertura hacia el exterior que los movimientos migratorios facilitan. En este sentido, una correcta regulación de los flujos mediante la intervención de los interlocutores sociales tanto de los países de origen como de los de destino de los trabajadores y una labor de cooperación coadyuvante que facilite los movimientos y la integración de los trabajadores potenciará los efectos más positivos de ambos.

Apoyar proyectos que fomenten el desarrollo en los países de origen y que permitan aprovechar las ventajas inherentes, así como fomentar la línea de trabajo del codesarrollo, debería ser una de las prioridades de la cooperación española.

5. En el caso de la Responsabilidad Social Corporativa consideramos que esta integración voluntaria, por parte de las empresas, de preocupaciones sociales y medioambientales no debe convertirse en sustituto de la legislación vigente, y en ningún caso debe quedar por debajo de los estándares mínimos contemplados por las Líneas Directrices de la OCDE y por la Declaración Tripartita de la OIT para Empresas Multinacionales. Apoyamos, fundamentalmente, la firma de acuerdos marco en el seno de las multinacionales, entre los representantes de las empresas y los representantes de los/as trabajadores/as, ya que así se garantiza el seguimiento y aplicación de los mismos.
6. Otra de las situaciones que se ha hecho más visible en la actualidad es la gran dimensión que está alcanzando la economía informal. Lograr la regulación de la misma es un requisito fundamental para garantizar sociedades equitativas y democráticas. Debe por tanto ser objetivo prioritario de la cooperación, mediante el establecimiento de programas que ayuden a su organización, fundamentalmente a través de la economía social, es decir la creación de cooperativas u otro tipo de asociaciones que garanticen no sólo los medios de vida, sino también la calidad de vida de los millones de personas que sobreviven por estos medios.